

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 26 de la propia Constitución; 9o., 13, 31, 37 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o., 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, y

CONSIDERANDO

Que el gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prelación que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo nacional.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece que la educación es la estrategia central para el desarrollo mexicano y por lo tanto su propósito central y prioritario es hacer de la educación el gran proyecto nacional, y que lograrlo implica contar con programas, proyectos y acciones que permitan tener educación de calidad y de vanguardia para todos, para lo que establece objetivos rectores y estrategias entre las que destacan:

Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos; ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo; diversificar y flexibilizar las ofertas de la educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto a las necesidades individuales y los requerimientos laborales; aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía; impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación, y disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.

Que mediante consulta popular, y con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Secretaría de Educación Pública ha elaborado el Programa Nacional de Educación, que señala los objetivos, estrategias y acciones del sector a fin de que durante este sexenio se construyan las bases fundamentales para que México cuente con un sistema educativo, amplio, equitativo, flexible, dinámico, articulado y diversificado, que ofrezca educación para el desarrollo integral de la población, y que sea reconocido nacional e internacionalmente por su buena calidad y contar con mecanismos efectivos de participación de la sociedad en el desarrollo del mismo.

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Educación Pública ha sometido el referido programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional de Educación 2001-2006.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Dicho programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, y conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

ARTÍCULO TERCERO.- La Secretaría de Educación Pública en ejercicio de sus atribuciones, será la encargada de promover, coordinar y concertar acciones con los sectores público, social y privado para el cumplimiento y ejecución del Programa Nacional de Educación 2001-2006, en términos de lo dispuesto por los artículos 27, 33, 34, 37 y 38 de la Ley de Planeación.

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Educación Pública y las entidades paraestatales coordinadas por la misma, elaborarán los correspondientes programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social que así consideren, con base en los cuales se realizará la integración de sus

respectivos anteproyectos de presupuesto, según lo dispuesto por los artículos 5, 13 y 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

ARTÍCULO QUINTO.- La Secretaría de Educación Pública, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará de manera periódica el avance del programa, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las reformas a dichos programas.

ARTÍCULO SEXTO.- Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en este Decreto.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los veinte días del mes de diciembre de dos mil dos.- **Vicente Fox Quesada.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz.-** Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas.-** Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, **Reyes S. Tamez Guerra.-** Rúbrica.

PROGRAMA Nacional de Educación 2001-2006.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCACIÓN 2001-2006

Acciones hoy, para el México del futuro

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN GENERAL

PRIMERA PARTE.

EL PUNTO DE PARTIDA, EL DE LLEGADA Y EL CAMINO

1. Las cuatro transiciones de México y la educación
2. Hacia un pensamiento educativo para México
3. El Sistema Educativo Nacional en 2001
4. La Visión a 2025: Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI
5. La etapa 2006: objetivos estratégicos
6. Cómo saber si avanzamos: evaluación, seguimiento y rendición de cuentas

SEGUNDA PARTE.

REFORMA DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

1. Definición y componentes
2. Visión de la Reforma de la gestión del sistema educativo al 2025
3. Objetivos estratégicos y políticas
4. Objetivos particulares, líneas de acción y metas

TERCERA PARTE.

SUBPROGRAMAS EDUCATIVOS

1. Educación básica
2. Educación media superior

3. Educación superior
4. Educación para la vida y el trabajo

CONCLUSIÓN GENERAL

ANEXO.

PROGRAMA DE SERVICIOS EDUCATIVOS PARA EL DISTRITO FEDERAL 2001-2006

LISTA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN GENERAL

La educación y el desarrollo nacional

En toda sociedad moderna, la educación es considerada en forma unánime como un factor de primera importancia. Así se ha reconocido en México, desde sus inicios como país independiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su Artículo 3o., que la educación impartida por el Estado tenderá a *desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia*. La fracción I del artículo establece su carácter laico, y la fracción II añade tres criterios:

- La educación será democrática, considerando a la democracia *no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo*.
- Será nacional, en el sentido de que, *sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura*.
- Contribuirá a una mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, *junto con el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos*.

Otro punto de referencia indispensable para toda política es el análisis de la situación prevaleciente. En este sentido, una lectura objetiva del desarrollo de la educación nacional muestra que la sociedad mexicana realizó un enorme y sostenido esfuerzo en este terreno durante el siglo XX, a lo largo del cual el sistema educativo creció en una forma sin precedentes, pasando de menos de un millón de alumnos a más de 30 millones. La misma lectura hace ver también que, por diversas razones, los avances alcanzados no han sido suficientes para hacer frente a los retos que el crecimiento demográfico y el desarrollo cultural, económico, social y político plantean al país.

Es imperativo replantear las tareas de la educación mexicana, con el propósito de que efectivamente contribuya a construir el país que queremos: la nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, dinámica, orgullosamente fiel a sus raíces, pluriétnica, multicultural y con profundo sentido de la unidad nacional, a la que se adhiere el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*; un país en el que se hayan reducido las desigualdades sociales extremas y se ofrezca a toda la población oportunidades de desarrollo y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y el ejercicio real de los derechos humanos, en equilibrio con el medio ambiente.

Los grandes retos de la educación mexicana

En esta perspectiva, la educación nacional afronta tres grandes desafíos: cobertura con equidad; calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje; e integración y funcionamiento del sistema educativo. Estos son asimismo, los retos que señala el *Plan Nacional de Desarrollo* y que encuentran su expresión en tres principios fundamentales: educación para todos, educación de calidad y educación de vanguardia.

- Pese a los avances logrados hasta ahora, el desigual desarrollo de nuestro país ha impedido que los beneficios educativos alcancen a toda la población; persisten niños y niñas, numerosos adolescentes

y jóvenes que aún no son atendidos por nuestro sistema educativo. La situación es particularmente grave en las entidades y regiones de mayor marginación y entre los grupos más vulnerables, como los indígenas, los campesinos y los migrantes. Por ello la cobertura y la equidad todavía constituyen el reto fundamental para todos los tipos de educación en el país.

- La efectividad de los procesos educativos y el nivel de aprendizaje que alcanzan los alumnos son también desiguales y, en promedio, inferiores a lo estipulado en los planes y programas de estudio, y a los requerimientos de una sociedad moderna. Por ello, el reto de elevar la calidad sigue también vigente, en el entendido de que no debe desligarse del punto anterior pues una educación de calidad desigual no puede considerarse equitativa.
- Los problemas sustantivos de cobertura, equidad y buena calidad educativas, además de ser consecuencias de condicionantes demográficas, económicas, políticas y socioculturales, dependen del funcionamiento de escuelas e instituciones, y del sistema educativo en su conjunto. El tercer desafío de la educación mexicana es alcanzar una mejor integración y una gestión más eficaz, en la perspectiva de las modernas organizaciones que aprenden y se adaptan a las condiciones cambiantes de su entorno.

Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI

La actual administración federal inició su gestión el 1 de diciembre de 2000, un mes antes del inicio del siglo XXI y el tercer milenio. Más allá de la carga simbólica que encierra esta fecha, el momento actual de la sociedad mexicana se caracteriza por presentar un conjunto de cambios importantes en todos los ámbitos. El *Plan Nacional de Desarrollo* los designa como las *transiciones del México contemporáneo*, y los analiza agrupándolos en cuatro rubros: demográfico, social, económico y político.

En cada uno de estos aspectos los próximos diez o veinte años presentarán al país retos y oportunidades de especial importancia; de la manera y eficacia con que México enfrente los nuevos escenarios dependerá que se encamine en la dirección del desarrollo o que se estanque por décadas, rezagándose cada vez más con relación a las naciones que avanzan con paso firme. En este contexto, el *Plan Nacional de Desarrollo* confiere a la educación, en forma reiterada y enfática, un lugar de primera importancia en el conjunto de las políticas públicas y afirma:

la educación es el eje fundamental y deberá ser la prioridad central del gobierno de la República. No podemos aspirar a construir un país en el que todos cuenten con la oportunidad de tener un alto nivel de vida si nuestra población no posee la educación que le permita, dentro de un entorno de competitividad, planear su destino y actuar en consecuencia.

Más adelante, el *PND* reitera el carácter central de la educación entre las estrategias del desarrollo nacional:

Aunque varios factores contribuyen a promover la soberanía de los individuos y la de los grupos sociales que éstos forman, para el gobierno no existe la menor duda de que la educación es el mecanismo determinante de la robustez y velocidad con la que la emancipación podrá alcanzarse, el factor determinante del nivel de la inteligencia nacional y la punta de lanza del esfuerzo nacional contra la pobreza y en pro de la equidad. El gobierno de la República considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país, prioridad que habrá de reflejarse en la asignación de recursos crecientes para ella y en un conjunto de acciones, iniciativas y programas que la hagan cualitativamente diferente y transformen el sistema educativo.

Por último, al precisar los compromisos de la nueva administración con el pueblo mexicano, el *Plan* establece que México requiere que la educación sea la columna vertebral de su despegue. *Estamos comprometidos con esta tarea.*

Ante una sociedad inmersa en profundos procesos de transición, la educación nacional debe transformarse, desplegar la efectividad y la flexibilidad que necesita para superar los retos que afronta. El *Enfoque Educativo para el Siglo XXI* es la expresión que sintetiza la visión del Sistema Educativo Nacional que aspiramos tener en 2025, basado en la equidad, en la calidad y en la vanguardia del conocimiento.

En este programa se precisa ese *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, con un ambicioso conjunto de objetivos, políticas, líneas de acción, metas y proyectos definidos, que se refieren tanto al conjunto del sistema educativo, como a cada uno de sus componentes.

El Programa Nacional de Educación

Para volverse realidad, las políticas públicas traducen los propósitos generales en planteamientos precisos, a partir de los cuales puedan realizarse acciones concretas. La aportación de los programas sectoriales al *Plan Nacional* es la siguiente: precisión en el diagnóstico y la visión; concreción de los grandes propósitos en objetivos estratégicos y particulares; articulación del largo (2025), el mediano (2006) y el corto plazo (programas operativos anuales); particularización de líneas de acción y metas.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* es resultado de una consulta en la que participaron numerosas instituciones, dependencias y personas. La Secretaría de Educación Pública (SEP) condujo el proceso e integró sus resultados, con base en las atribuciones y responsabilidades que señala el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la atención de la educación pública, definida en el Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de Planeación, que reglamenta la forma de operar del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, establecido por el Artículo 26 de la Constitución, señala en su Artículo 16 que, a las dependencias de la Administración Pública Federal, corresponde:

- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados.
- IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

La Ley de Planeación, en el Artículo 22, estipula además que la vigencia de los programas sectoriales *no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.*

El Artículo 12, fracción XI, de la Ley General de Educación, establece como una de las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal la de *realizar la planeación y la programación globales del Sistema Educativo Nacional*. Por último, el Reglamento Interior de la SEP precisa, en la fracción XV del Artículo 5, que una de las facultades del Secretario es la de aprobar los proyectos de programas sectorial, regionales y especiales de la Secretaría, en cuya elaboración intervendrán, siguiendo las instrucciones del titular del sector, los subsecretarios correspondientes, con base en la fracción IV del Artículo 6 del mismo Reglamento.

La elaboración del Programa Nacional de Educación

La elaboración de las políticas que desarrollará la administración federal durante el periodo 2001-2006 se inició inmediatamente después del 2 de julio de 2000. Una vez conformado el equipo de transición para el sector educativo, comenzó el proceso de diagnóstico y prospectiva del sector, cuyo resultado fue el documento titulado *Bases para el Programa Sectorial de Educación 2001-2006*, presentado en el mes de noviembre; en ese esfuerzo participaron autoridades educativas, investigadores, especialistas, comunicadores, representantes populares, personas de organismos no gubernamentales y representantes del sector público y el privado.

Tras el inicio de la nueva administración, y simultáneamente a la conformación del *Plan Nacional de Desarrollo*, comenzaron los trabajos de elaboración del *Programa Nacional de Educación*. Estas labores preparatorias, a cargo de los responsables de los diferentes subsistemas y del propio titular de la SEP, aunadas a la consulta ciudadana, los 32 foros de ponencias realizados en los estados del país y las 64 reuniones de validación, así como las aportaciones de diversas entidades, fueron las fuentes del presente documento.

El *Programa* recoge las experiencias, inquietudes y anhelos de miles de mexicanos que aportaron elementos para su elaboración, compartiendo sus conocimientos y preocupaciones, con la convicción de que la educación es asunto de todos.

Intervinieron en esta empresa lo mismo estudiantes, docentes y directivos de planteles en su calidad de ciudadanos, que investigadores, analistas y especialistas, sin faltar los padres de familia, los egresados de los diversos tipos del sistema educativo y representantes del sector productivo.

Se recogieron aportaciones de diversas entidades y sectores interesados en la educación, como las siguientes: las comisiones de educación del Poder Legislativo, autoridades educativas de todas las entidades, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), organizaciones de padres de familia, la Comisión de Educación

del Sector Empresarial (CESE) y otros organismos del sector privado. Asimismo se tomaron en cuenta los puntos de vista de organismos internacionales especializados en la materia.

La consulta ciudadana

Un total de 8,235 propuestas correspondientes a educación fueron enviadas por los interesados, a través del Servicio Postal Mexicano y vía Internet. La clasificación y procesamiento de esa información correspondió al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en tanto que su análisis fue responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública. La SEP identificó 11 aspectos principales en las aportaciones ciudadanas:

- Becas para estudiantes de educación básica
- Capacitación para profesores
- Educación para adultos
- Educación técnica y media superior
- Fomento de valores ciudadanos
- Actividad física y deporte
- Construcción y mantenimiento de escuelas
- Cultura popular
- Espacios y actividades culturales
- Investigación científica y desarrollo tecnológico
- Universidades

Del gran total fueron cuidadosamente clasificada, 2,398 opiniones que aportaron ideas novedosas para la elaboración del Programa Nacional de Educación. De ellas 1,752 fueron ponderadas por la SEP. El resto fue enviado a otras dependencias del sector: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE).

Foros y reuniones de validación

De las 64 reuniones de validación y los 32 foros de ponencias, organizados por la SEP en todo el país, surgieron 82 informes finales. En las relatorías de las reuniones y los foros sobresale que 39% de las propuestas fueron novedosas, en tanto que 45% ya estaban incluidas en alguna de las líneas de acción del documento preparatorio del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Los temas reiterados en las reuniones y foros fueron cuatro:

- Contenidos y operación de los programas de actualización permanente de los profesores de educación básica.
- Nuevos mecanismos de apoyo financiero para los estudiantes y aspirantes a cursar la educación media superior.
- Impulso a la elaboración de proyectos escolares y de ejercicios de autoevaluación en las escuelas de educación básica, a partir de los resultados del proyecto de investigación aplicada sobre gestión escolar que actualmente opera en dos mil escuelas.
- Ampliación de la cobertura en educación básica y media superior, en modalidad abierta y a distancia.

Estas propuestas fueron igualmente integradas al *documento* preparatorio mencionado.

De este modo, muchos ciudadanos, al igual que numerosas instituciones y organizaciones aportaron elementos para la elaboración de este *Programa Nacional de Educación 2001-2006*. Se agradece a todas y a todos su colaboración.

Estructura del Programa

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* está organizado en tres partes. La Primera Parte, *El punto de partida, el de llegada y el camino*, comienza con un análisis de las cuatro transiciones del México contemporáneo con relación al sistema educativo. A continuación se presenta un conjunto de consideraciones, surgidas a partir de la experiencia nacional e internacional y con base en aportaciones de investigadores. Buscando trascender lo meramente descriptivo, en este apartado se trazan las grandes

líneas de un pensamiento educativo que proporcione coherencia a las políticas que propone el *Programa Nacional de Educación*, para clarificar el enfoque educativo deseado y en la perspectiva del país que queremos construir. Este apartado concluye con reflexiones sobre la complejidad del cambio educativo, los obstáculos a superar y los factores que lo favorecen.

Tras presentar a grandes rasgos al Sistema Educativo Nacional que tenemos, la Primera Parte propone *Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, es decir, la visión de la situación deseable del Sistema en 2025. Enseguida se resumen los objetivos estratégicos para el año 2006, precisando los pasos que se darán, durante la presente administración, para alcanzar la visión al 2025. La Primera Parte termina con el planteamiento de los mecanismos de evaluación y seguimiento que permitirán saber si se avanza en la dirección propuesta.

La Segunda Parte, denominada *Reforma de la gestión del sistema educativo*, propone políticas, objetivos particulares y líneas de acción que tienen que ver con aspectos estructurales y organizativos que permean a todos los tipos y niveles educativos. Se trata de cuestiones relacionadas con la federalización y gestión del Sistema: su financiamiento y los mecanismos de coordinación, de consulta y de participación de la sociedad; su marco jurídico; los mecanismos de información y evaluación, y los de control escolar. Además de cruzar tipos y niveles educativos, las líneas de acción de la Segunda Parte tienen un carácter estratégico para la gestión integral del Sistema, y constituyen los instrumentos institucionales que apoyarán la realización de los propósitos sustantivos del Programa Nacional.

La Tercera Parte está integrada por los subprogramas relativos a la Educación Básica, la Educación Media Superior, la Educación Superior y la Educación para la Vida y el Trabajo.

La importancia de la educación básica, para ofrecer a los futuros ciudadanos el bagaje intelectual, afectivo y cultural necesario para la convivencia social, es admitida universalmente. La de la educación superior, por su parte forma a los profesionales que requiere la vida económica, social, política, cultural y científica del país.

Con la misma claridad se subraya la importancia de la educación media superior, la de mayor despunte en las próximas décadas y la que mayor esfuerzo requerirá para brindar a millones de jóvenes un apoyo decisivo para su maduración personal y social. Por ello, en este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* se incluye, por primera vez, un subprograma sobre la Educación Media Superior.

En cuanto a la Educación para la Vida y el Trabajo, su importancia se pone en evidencia por las dimensiones del rezago educativo acumulado tras décadas de crecimiento demográfico explosivo en la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad hay todavía 32 millones de jóvenes y adultos que no terminaron los estudios de secundaria, la que forma parte de la educación obligatoria a partir de 1993. El reto de ofrecer a ese tercio de la sociedad mexicana formas efectivas de educación es de dimensiones similares al de atender a toda la población en edad de cursar los diversos tipos y niveles de la educación formal. Similar deberá ser también la prioridad que se le conceda, sea que pensemos en aumentar la competitividad de la economía mexicana en la sociedad del conocimiento, sea, con mayor razón aún, a partir de consideraciones elementales de justicia social, equidad y solidaridad.

Sin embargo, el organismo que tendrá a su cargo la coordinación de este importante conjunto de acciones, el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVyT) está en proceso de constitución; por ello en este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* solamente se adelantan los grandes lineamientos de las políticas respectivas, que se precisarán en el programa que el CONEVyT presentará una vez que sea constituido formalmente.

La Conclusión General, además de recordar la naturaleza permanente del trabajo de planeación, destaca los aspectos del *Programa* con lo que inaugura una etapa novedosa en las políticas educativas de México. Se llama la atención, además, sobre la necesidad de que todos los actores del sistema educativo, y todas las fuerzas sociales del país, lleguen a un consenso sobre las grandes líneas que presenta el Programa Nacional de Educación 2001-2006, en virtud de que se trata de verdaderas políticas de Estado en este ámbito tan importante de la vida de nuestro país.

Los anexos del Programa y otros programas del sector

Una de las acciones pendientes en el proceso de federalización es la transferencia de los servicios de educación básica y normal al gobierno del Distrito Federal; avanzar en tal dirección es fundamental para reorganizar la administración de esos servicios en la capital del país. La magnitud y complejidad de ese sistema educativo hace necesario que la transferencia se realice de manera ordenada y gradual, mediante la

formalización de acuerdos básicos entre la SEP, el gobierno de la ciudad y la organización sindical, precisando temas de infraestructura, administración de personal y financiamiento.

La SEP, por conducto de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, ha elaborado un subprograma para este sistema educativo, que pretende facilitar la transferencia de servicios, asegurando su continuidad. La culminación de este proceso permitirá que el gobierno capitalino desarrolle un proyecto educativo propio, de largo plazo, acorde con las necesidades de la población del Distrito Federal. Sin embargo, como la operación de los servicios de educación básica es asignada por la Ley a las entidades federativas en forma exclusiva, el cuerpo del texto de este *Programa Nacional*, en la Tercera Parte, incluye solamente un subprograma para la educación básica, con carácter normativo y de coordinación, en tanto que el Programa de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal se presenta en el apartado de Anexos.

De conformidad con el Artículo 17, fracción II, de la Ley de Planeación, y con las disposiciones del Ejecutivo Federal en el *Plan Nacional de Desarrollo*, tres organismos del sector educativo deben elaborar sus propios programas institucionales: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) y la Comisión Nacional del Deporte (CONADE). Además de su relación con los demás sectores de la administración federal, estos programas, que se publican por separado, guardan estrecha relación con este *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, y en el desarrollo de sus líneas de acción se busca una estrecha coordinación. Lo mismo puede decirse de otros órganos del sector educativo, como el Instituto Mexicano de la Juventud.

Primera parte

EL PUNTO DE PARTIDA, EL DE LLEGADA Y EL CAMINO

1. LAS CUATRO TRANSICIONES DE MÉXICO Y LA EDUCACIÓN

Más allá del periodo sexenal, la transformación futura del país estará determinada por la evolución de cuatro procesos fundamentales, caracterizados en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que están aconteciendo en los ámbitos demográfico, social, económico y político. Esas cuatro transiciones determinan las oportunidades de México para despegar hacia un desarrollo integral, equitativo y sustentable y definen, por tanto, la plataforma de lanzamiento para seguir construyendo el país que deseamos tener. Asimismo, determinan las limitaciones que deberemos superar para satisfacer las necesidades más apremiantes de los mexicanos, en particular las relacionadas con el desarrollo educativo.

1.1 La transición demográfica

En México, a lo largo del siglo XX, los altos índices de mortalidad y fecundidad característicos de las sociedades tradicionales fueron paulatinamente disminuyendo. Este proceso provocó una aceleración gradual de la tasa de crecimiento natural de la población, que pasó de 2.3% en 1930 a 3.5% en 1965, y que empezó a reducirse a partir de entonces, hasta registrar un nivel de 1.7% en 2000. En la actualidad, el país ocupa el undécimo lugar entre las naciones más pobladas del orbe, con alrededor de 100 millones de habitantes en el territorio nacional y unos 18 millones en el extranjero. Puede anticiparse que en las próximas décadas, México seguirá ocupando un lugar similar, y que el tamaño de su población se estabilizará entre 130 y 150 millones, hacia mediados del siglo XXI. En el mismo periodo, la población tendrá un crecimiento cada vez más reducido, con un perfil de envejecimiento progresivo.

De acuerdo con los análisis del Consejo Nacional de Población, la dinámica demográfica de México muestra dos tendencias que, sin duda, influirán en la evolución de la demanda de servicios educativos durante las próximas décadas: a) la reducción de la población menor de quince años y el correlativo incremento de la población en edad laboral, entre 15 y 64 años, así como de los mayores de 65 años; b) el aumento del número de localidades pequeñas, dispersas en el territorio nacional.

Los cambios en la pirámide de edades

Debe subrayarse la oportunidad que constituye el crecimiento esperado del grupo de población en edad laboral, entre 15 y 64 años. Con el descenso en las tasas de nacimiento, este grupo tuvo un notable incremento: en 1970 era de 24 millones de personas, en 2000 llegó a 58 millones y seguirá aumentando para llegar a 75 millones en 2010 y 87 millones en 2030. Este crecimiento, aunado a la reducción de la población económicamente dependiente, menor de seis años, representa una oportunidad para impulsar el desarrollo en las próximas dos décadas.

Además de los cambios en la estructura de los grupos de edad, los que se registrarán en el patrón de asentamientos en el territorio nacional provocarán a su vez la redistribución de las localidades y modificarán

las características sociales, económicas y culturales de los grupos que demandan atención educativa. Las consecuencias territoriales de estas dinámicas se expresan en dos vertientes estrechamente relacionadas: el crecimiento urbano y la afectación del medio ambiente.

Los patrones de asentamiento de la población

A lo largo del siglo XX se produjo en México una profunda transformación en los patrones de asentamiento de su población: mientras en 1900 sólo una de cada diez personas habitaba en alguna de las 33 ciudades entonces existentes, hoy siete de cada diez viven en alguno de los 372 centros urbanos del país.

Puede estimarse que la población urbana seguirá en aumento, aunque con ritmo más lento que el registrado hasta ahora. Más de 80% del crecimiento de la población en los próximos 25 años ocurrirá en las ciudades. Mientras que, entre 1995 y 2010, el número de personas que vive en localidades de menos de 2,500 habitantes disminuirá de 24.8% a 21.7% del total de la población, el número de pobladores de los centros urbanos aumentará de 53.9% a 57.9%. La disminución de la población en las comunidades pequeñas ha sido un factor de debilitamiento del campo, donde la migración en busca de trabajo, en el interior del país o hacia los Estados Unidos, redundará en la pérdida de parte de los recursos que el país invierte en educación. Las grandes urbes reducen el ritmo de su crecimiento, mientras que las de tamaño medio lo aumentan: entre 1985 y 1995 el crecimiento de las ciudades de más de un millón de habitantes, que pasaron de cuatro a seis, disminuyó de 51.3% del total nacional a 47.2%; en cambio, las que tienen entre medio millón y un millón de habitantes pasaron de cuatro a 18, e incrementaron su participación en el total nacional de 6.8% a más de 20%.

Sin embargo, aunque las concentraciones urbanas continúen creciendo, eso no significa que disminuya el número total de los asentamientos pequeños, que ronda la cifra de 150 mil. En la última década, de hecho, al mismo tiempo que la población se concentraba en las ciudades, se registró un proceso de dispersión, con el surgimiento de localidades de escasa población cuyo número aumentó: entre 1990 y 1995 aparecieron 6,342 nuevas localidades de menos de 500 habitantes, sin vías de comunicación y fuera de la influencia de centros urbanos. En total, en 1995 habitaban en esas nuevas localidades 316 mil personas. No está claro en qué medida se modificarán en el futuro los patrones de asentamiento pero, por lo menos en el corto plazo, será necesario prever formas apropiadas para atender la demanda de servicios educativos de la población dispersa.

Los efectos en el medio ambiente

Los cambios en los asentamientos humanos están teniendo consecuencias importantes en el uso de los recursos naturales y en el medio ambiente. En los últimos 30 años, la población del país se ha duplicado, y el consumo de bienes y servicios, en términos reales, se ha triplicado. Esto modifica profundamente nuestra relación con el entorno natural. De acuerdo con lo que señala el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, la situación presenta desde hace tiempo signos alarmantes. El país pierde anualmente 600 mil hectáreas de bosque, la mitad de sus cuencas hidrológicas están sobreexplotadas, las selvas tropicales han disminuido 30% en los últimos 20 años y, en algunas de las ciudades más grandes, la contaminación del aire y del agua alcanza, con frecuencia, niveles perjudiciales para la población.

Las implicaciones para la educación

La tendencia de la dinámica poblacional permite anticipar un cambio en la configuración de la demanda educativa. El estrechamiento de la base de la pirámide de población, que se acentuará en los próximos años, provocará una reducción en la demanda de servicios en educación básica. Al mismo tiempo, en la próxima década el crecimiento de la población en edad laboral, y sobre todo del grupo entre 15 y 24 años, significará un notable crecimiento en la demanda de educación media superior y superior.

La población en edad preescolar, en cambio, empezó a disminuir su tamaño, de manera notoria, desde la primera mitad de la década de los años 90, pasando de 13.6 millones, en 1995, a 12.9 millones en 2000. El grupo en edad de asistir a la primaria y la secundaria, de seis a catorce años, inició su disminución gradual en 2000, y se estima que, en la actualidad su tamaño es de alrededor de 20 millones. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el número de jóvenes en edad de asistir a la secundaria, entre 12 y 14 años, continuará creciendo y será hasta 2005 cuando empiece a disminuir. La población en edad laboral que está en posibilidad de cursar estudios posteriores a la enseñanza básica, en las modalidades escolarizadas de corte tradicional, de 15 a 24 años, se estima en alrededor de 20.3 millones, y se espera que continúe aumentando hasta 2010, cuando habrá alcanzado un máximo histórico estimado en 21.2 millones.

Los cambios señalados coincidirán con un significativo aumento del número de adultos de 65 años y más, que en la actualidad representa 5% de la población total y registra ya una tasa de crecimiento anual de más de 3.7%, que podría alcanzar ritmos cercanos a 4.6% entre 2020 y 2030, duplicándose en sólo 15 años. La consecuente necesidad de incrementar los servicios para este grupo de edad, incluidos los de naturaleza educativa, brindará nuevos motivos para aprovechar la experiencia adquirida por esos adultos a lo largo de su vida, en beneficio de las nuevas generaciones, para desarrollar nuevas modalidades de disfrute de los bienes de la cultura y de la creatividad, y para utilizar la educación como medio para mejorar las condiciones de bienestar personal y colectivo.

Tanto el volumen como la naturaleza de la demanda de servicios educativos, en los distintos niveles, se verán afectados y diversificados por el efecto del rezago educativo que padecen más de 32 millones de adultos que no han alcanzado la escolaridad básica obligatoria, en virtud de que no han tenido acceso a la escuela o de que no llegaron a concluir sus estudios.

Los cambios en la distribución territorial de la población afectarán la magnitud y la naturaleza de la demanda de servicios educativos. Se precisarán respuestas educativas diferenciadas y de calidad para atender las necesidades de formación de los mexicanos, según las diferentes regiones del país y sus grupos de población. En tal sentido, habrá que experimentar nuevas modalidades para garantizar oportunidades de educación a los grupos de población dispersa. Deben destacarse los efectos negativos de las profundas asimetrías que subsisten en el desarrollo regional, tanto entre las pequeñas comunidades del medio rural y los centros urbanos, como las que pueden verse de manera creciente en las ciudades más grandes del país. En los próximos años, y con variantes según los tipos y niveles, la mayor demanda potencial de servicios educativos seguirá proviniendo de grupos que viven en situación de pobreza.

También será preciso encontrar nuevas vías para que la educación juegue un papel más relevante en la promoción de una cultura ambiental, asentada en la valoración del medio ambiente y los recursos naturales; en el fomento de una investigación científica y un desarrollo tecnológico que influyan en el conocimiento y la mejora de las condiciones ambientales, así como en el aprovechamiento sustentable de nuestros recursos; y en el afianzamiento de la responsabilidad que tenemos de proteger nuestro medio ambiente como patrimonio de las futuras generaciones.

1.2 La transición social

Junto con los cambios que están ocurriendo como consecuencia de la dinámica demográfica, en el país se están gestando importantes transformaciones sociales. El futuro de la educación se verá influido, de manera especial, por las modificaciones en las formas de organización social y en la valoración de los diferentes actores sociales. Las formas de asociación, que hace tres décadas se restringían, casi únicamente, a agrupaciones gremiales o de carácter sectorial, transitan hacia una diversificación creciente, en la que destacan las múltiples iniciativas de organización de la sociedad civil. Se advierte renovado interés en la función social de gremios, empresas y asociaciones de carácter sectorial, que abren espacios de convergencia, más allá de la protección de intereses particulares. Esta multiplicidad pone de manifiesto nuevas energías sociales para la reivindicación de los derechos y el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Como contrapartida, están en marcha procesos de distanciamiento que amenazan con provocar rupturas en la cohesión social. Por efecto de las políticas económicas, y de la polarización del ingreso, crecen y se solidifican las barreras entre los sectores sociales, de modo que cada uno se mueve en circuitos relativamente aislados en cuanto al acceso a los bienes culturales, las formas de esparcimiento, las interacciones comerciales laborales y de convivencia comunitaria, y la organización y expresión de preferencias políticas. La educación deberá desempeñar un papel decisivo en la superación de estas barreras.

La complejidad creciente del tejido social, aunada a un incremento inusitado en los canales y contenidos de la comunicación, está propiciando, también, una transformación de la identidad y del papel que desempeñan los actores sociales en las más diversas esferas. En nuestro país, la transformación del papel de la mujer en la sociedad, la emergencia de una población compuesta mayoritariamente por jóvenes en demanda de empleo y participación social, y la revaloración de la multiculturalidad, son tres manifestaciones de ese fenómeno, con evidentes consecuencias en el ámbito de la educación.

El papel de la mujer en la sociedad

La participación creciente de la mujer en el mundo del trabajo y en la toma de decisiones ha sido determinante en la transformación de la estructura y el papel social de la familia. En los últimos 30 años, el empleo femenino ha crecido a más del doble. Sin embargo, aún persisten inequidades con respecto al hombre.

En México se observan disparidades notables en los ingresos que obtienen mujeres y hombres como compensación por su trabajo. El 10% de los hombres mejor pagados gana 50% más que el 10% de las mujeres mejor pagadas, mientras que el 10% de los hombres peor pagados gana de 25 a 27% más que las mujeres peor pagadas. Las diferencias se deben en parte a que las mujeres han tenido menos experiencia laboral, llegan al trabajo en condiciones de precariedad o son víctimas de los prejuicios y la discriminación.

A estas desigualdades, se suma el hecho de que el número de familias de jefatura femenina, como proporción del total de hogares, muestra una tendencia creciente, pasando de 13% en 1960 a 20.6% en 2000. En los últimos años la cobertura de atención educativa de hombres y mujeres ha aumentado de manera constante, por lo cual la desigualdad entre ambos se ha reducido; con todo, se observan todavía notables diferencias, sobre todo en el medio rural, y de manera especial en las comunidades indígenas, donde las niñas suelen tener desventajas significativas respecto a sus hermanos. La adopción de un enfoque de género en las políticas educativas contribuirá significativamente a consolidar la igualdad entre hombres y mujeres.

La problemática de los jóvenes

En los próximos 20 años, nuestra sociedad estará compuesta mayoritariamente por jóvenes en edad de participar, con plenos derechos y responsabilidades, en la vida social y laboral. Este hecho constituye uno de los motivos más firmes para sustentar una visión optimista de nuestro futuro. La educación tendrá la oportunidad excepcional de actuar como agente catalizador de la capacidad creadora, la imaginación y el compromiso de las nuevas generaciones, destinadas a transformar, en un plazo breve, el escenario cultural, social, político y económico de México.

La educación será factor determinante para aprovechar esta oportunidad, en la medida en que responda con acierto a algunas de las necesidades fundamentales de la juventud. Los jóvenes requerirán oportunidades de empleo, integración y participación social, y de maduración afectiva. Estas oportunidades sólo podrán asegurarse con el adecuado concurso de la educación. Deberá diversificarse y mejorar el funcionamiento de las modalidades que, además de permitir el acceso a tipos y niveles superiores de educación, faciliten la obtención de empleo y el tránsito flexible entre la formación y el trabajo. El desajuste que se advierte entre los procesos de maduración biológica, psicológica y afectiva, las tareas académicas y las responsabilidades sociales que demanda el compromiso de los jóvenes en direcciones con frecuencia divergentes, requerirán una atención especial y la complementación de esfuerzos, por parte de las instituciones educativas.

La cultura y la educación integral

La educación artística es fundamental para la educación integral de todas las personas, pues les permite apreciar mejor el mundo, expandir y diversificar su capacidad creadora, desplegar su sensibilidad, y ampliar sus posibilidades expresivas y comunicativas; propicia el desarrollo de procesos cognoscitivos como la abstracción y la capacidad de análisis y de síntesis. En el currículo debe ocupar un lugar tan importante como la formación científica y humanística; su presencia a lo largo de la vida escolar es de gran trascendencia, principalmente en la edad temprana, cuando se construyen las bases para desarrollar el talento artístico.

El conocimiento y aprecio del patrimonio cultural, asumido en un sentido profundo y de largo plazo, requiere de políticas y estrategias educativas que incidan en la transformación de la cultura escolar; es decir, en la creación del ambiente en el cual se relacionan maestros y alumnos para construir espacios de aprendizaje creativos.

La educación artística en la escuela requiere de mayor especificidad en cuanto a sus contenidos, mayor calidad y una más amplia cobertura, debido a que la escuela constituye el espacio privilegiado para el descubrimiento y el ejercicio de las bellas artes.

No obstante los esfuerzos realizados, subsisten limitaciones para el acceso de niños a la formación artística en diversos puntos del país.

El carácter multicultural de la sociedad mexicana

La transformación de las organizaciones sociales y del papel de la mujer en la sociedad, así como el peso específico de la juventud, coinciden con una revaloración del carácter multicultural y de la diversidad étnica de la sociedad mexicana. Nuestra nación está dejando de concebirse a sí misma como culturalmente homogénea; se multiplican las evidencias en el sentido de que las transformaciones sociales y culturales de la sociedad en su conjunto no necesariamente implican cambios en la identidad de las regiones ni de los pueblos indígenas.

Existe un amplio consenso sobre la necesidad de que los mexicanos compartamos determinados valores fundamentales, normas de conducta y códigos de comunicación, pero es cada vez más obvio que la cultura nacional sólo puede entenderse como una realidad multicultural. Se acepta cada vez más que no existe una sola identidad mexicana, que hace algunos años solía definirse como mestiza, sino muchas, tantas como identidades regionales y étnicas existen en el país. Aunque son varios los factores que actúan sobre el reconocimiento social de la conformación multicultural de nuestro país, la movilidad geográfica en general, el flujo constante de habitantes del medio rural a las ciudades y las migraciones temporales para desempeñar labores agrícolas -en muchos casos compuestas sobre todo por miembros de grupos étnicos minoritarios- son algunos de los que han tenido mayor influencia en los últimos años.

La educación puede contribuir con aportaciones de gran valor a la consolidación de un sustrato común a los diversos sectores de la sociedad mexicana que, respetando la especificidad cultural de cada uno, y a partir de ellos, conformará la identidad nacional renovada que nos permitirá hacer frente, como país, a los retos del siglo XXI.

1.3 La transición económica

Hacia la mitad de la década de los ochenta, después de las graves crisis financieras de 1976 y 1982, el país inició un proceso de transición económica. En esencia, esta transformación, a la que todavía es preciso imprimir una orientación más clara, ha consistido en el cambio de un modelo de desarrollo sustentado en la acción gubernamental -protegiendo sectores productivos nacionales y brindando bienes y servicios clave, a través de una estrategia de sustitución de importaciones- a otro basado en la apertura internacional del mercado, la limitación de la intervención del Estado en la economía, y la instrumentación de una estrategia de promoción de las exportaciones.

Con el cambio de modelo económico, nuestro país, al igual que muchos otros, ha procurado insertarse en los procesos de globalización económica y ha experimentado un crecimiento explosivo del sector externo. En los últimos seis años, las exportaciones han alcanzado una tasa de crecimiento promedio anual de 18.2%, que ubican a México como el octavo exportador en el mundo y el primero en América Latina. Al igual que en otros países, en el nuestro la transición económica ha estado determinada por cuatro vertientes de los procesos de globalización económica: las redes mundiales de información y comunicación, la internacionalización del sistema financiero, la especialización transnacional de los procesos productivos y la conformación de patrones de alcance mundial en las formas de vivir, conocer, trabajar, entretenerse e interrelacionarse.

Es innegable que, por su naturaleza específica, y por los fenómenos con los que está vinculada, la transición económica ha estimulado la modernización, el dinamismo y la productividad. Pero tampoco puede ocultarse el hecho de que la mayoría de las personas no ha podido adaptarse a la velocidad de las transformaciones. Muchos han sido marginados del proceso. El cambio de modelo económico no ha disminuido las relaciones desiguales entre mexicanos; por el contrario, las ha acentuado.

Los efectos de la apertura comercial se manifiestan en forma desigual en diferentes ramas productivas. Alrededor de 150 empresas concentran aproximadamente 54% de las exportaciones. Por otra parte, la interdependencia económica ha internacionalizado las crisis financieras, provocando nuevos factores de vulnerabilidad. Estos han agudizado las condiciones de pobreza en los grupos más marginados, sobre todo en el medio rural, donde la subsistencia de los pequeños y medianos productores se ha vuelto insostenible. Tales efectos se hacen sentir en todas las esferas de la sociedad, y producen una demanda creciente de apoyos sociales de emergencia para los más afectados, a la vez que reducen el margen para ampliar la cobertura y consolidar los servicios básicos que debiera garantizar el Estado; de manera especial, los de carácter educativo.

La sociedad del conocimiento y la educación

México, como los demás países del orbe, está experimentando un cambio radical de las formas en que la sociedad genera, se apropia y utiliza el conocimiento. Esta es, sin duda, una de las transformaciones sociales de mayor trascendencia, que determinará las oportunidades y desafíos de la educación en las próximas décadas. Los cambios abarcan no sólo el ámbito de las capacidades cognitivas, sino que afectan todos los campos de la vida intelectual, cultural y social, dando expresión concreta a los múltiples tipos de inteligencia humana y, en conjunto, originando una nueva sociedad caracterizada por el predominio de la información y el conocimiento.

La nueva sociedad del conocimiento se ha sustentado en un cambio acelerado y sin precedentes de las tecnologías de la información y la comunicación, así como en la acumulación y diversificación del conocimiento. En el campo tecnológico, se observa una clara tendencia hacia la convergencia global de los medios masivos de comunicación, las telecomunicaciones y los sistemas de procesamiento de datos, que determina la emergencia de nuevas oportunidades para la producción y difusión de contenidos culturales, educativos, informativos y de esparcimiento.

En el escenario que se está perfilando será necesario abrir un amplio debate sobre el papel de las nuevas tecnologías, y en especial de los medios de comunicación, tendente a la definición de una política nacional, que permita orientar las potencialidades de las nuevas tecnologías en beneficio de la educación y el desarrollo nacional.

Efecto directo del nuevo escenario, con profundas implicaciones para el futuro de la educación, es la conformación de un mercado internacional del conocimiento. El surgimiento de servicios educativos de alcance internacional, y la transformación de las condiciones que determinan la propiedad intelectual, son dos de los fenómenos sobresalientes. Aunque es prematuro anticipar su evolución, el país debe prepararse para participar en este proceso.

Se requiere, por tanto, estimular la participación de las instituciones educativas nacionales, así como de empresas públicas y privadas, en el intercambio internacional de servicios educativos, de conocimientos y experiencias, aprovechando los espacios de acción que existen en el marco de las relaciones bilaterales y en el de los organismos internacionales, lo que supone nuevos mecanismos y marcos normativos.

En la actualidad, y en el futuro que podemos avizorar, la explosión del conocimiento parece ilimitada y ya resulta inmanejable aun para países que cuentan con recursos muy superiores a los nuestros. La acumulación y diversificación creciente de saberes hace más dinámica la estructura de las disciplinas, que se ha visto acompañada de una complejidad y un dinamismo, también crecientes, de las bases sociales para la generación de conocimientos. Día con día, a la producción intelectual de los círculos convencionales del medio cultural y académico e instituciones formales de investigación y desarrollo, se suman nuevas expresiones originadas en sectores sociales que, hasta hace poco tiempo, eran considerados como simples consumidores del saber y la cultura.

En este contexto la vida útil del conocimiento tiende a abreviarse. Y si bien es cierto que para tener acceso en condiciones favorables al mundo de la competencia globalizada, al del empleo bien remunerado y al disfrute de los bienes culturales, se requieren cada día mayores conocimientos, también lo es que a una aplicación y vigencia de los mismos tienden a ser cada vez más limitada. En estas circunstancias, la educación tendrá que ser más flexible en cuanto al acceso, más independiente de condicionamientos externos al aprendizaje, más pertinente a las circunstancias concretas de quienes la requieren, y más permanente a lo largo de la vida.

Las implicaciones educativas de la transición demográfica, en la etapa en que crece con especial rapidez el grupo de edad de 15 a 24 años, combinadas con las de la transición económica y la sociedad del conocimiento, con sus exigencias crecientes de personal de calificación media y alta, son especialmente vigorosas e intensas para la educación media superior y la superior.

En el México de mediados del siglo XX, un sistema de educación superior al que tenía acceso sólo 1% de cada generación de jóvenes podía formar únicamente profesionales en algunas carreras tradicionales; el país del siglo XXI, en cambio, necesita una población productiva con niveles de preparación tales que una cobertura de alrededor de 19% del grupo de edad de 18 a 23 años es insuficiente; nuestra sociedad necesita que el mayor número posible de sus jóvenes curse la educación superior, pero en un sistema amplio y diversificado, que ofrezca no sólo licenciaturas, sino desde carreras superiores cortas hasta doctorados, en los más diversos campos y con elevada calidad en todos los casos.

1.4 La transición política

En México, la transición política ha consistido en un largo y singular proceso de democratización, que ha ido superando el régimen establecido hace más de 70 años. En las últimas dos décadas la sociedad mexicana ha ido conformando un régimen caracterizado por la alternancia en el desempeño de cargos de elección popular en los distintos órdenes de gobierno, el respeto de las competencias, la composición plural y la actuación autónoma de los poderes públicos, el desarrollo de mecanismos para la vigilancia y rendición de cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos, y la transparencia y fiscalización independiente de los procesos electorales.

En uno de los momentos importantes de esta transición, el 2 de julio de 2000, la sociedad mexicana confirmó su determinación de tomar parte más activa en la vida de México y ejerció su derecho a elegir, a través del voto, a sus máximas autoridades, dentro de un marco normativo sustentado en el más amplio consenso político y social.

Esta transición ha desembocado en la recomposición del mapa político del país, que muestra una gran diversidad de fuerzas sociales e ideologías partidistas en el ámbito federal, estatal y municipal, y en todas las instituciones del poder público. La recomposición política del país está actuando como un factor determinante de nuevas formas de negociación, formación de consensos y aceptación de responsabilidades compartidas, para identificar e impulsar las agendas prioritarias que debe observar el quehacer público; está sirviendo, sobre todo, como estímulo para establecer nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad civil. Hoy, la sociedad se asume a sí misma y reconoce a su gobierno de manera diferente, formulando nuevas y más vigorosas demandas para la construcción de canales donde le sea posible hacer escuchar su voz, participar y ser tenida en cuenta en las decisiones que afectarán su futuro.

Estas demandas suponen el tránsito hacia formas eficaces de ejercicio de la participación democrática. Puede afirmarse que la sociedad, en su conjunto, está inmersa en un profundo proceso educativo que implica un cambio sustancial en la forma de percibirse a sí misma, de establecer sus responsabilidades y de fijar pautas para la orientación en su gobierno. Está aprendiendo a funcionar bajo nuevas reglas de interacción y participación social, cuyo contenido y solidez dependerán en buena medida de la expresión que puedan alcanzar, en el ámbito educativo, los valores propios de la democracia.

La contribución de los diversos tipos del Sistema Educativo Nacional será fundamental para la consolidación de la democracia mexicana. En la educación básica, inculcando a los niños los valores fundamentales de solidaridad, responsabilidad, respeto y aprecio por las formas diferentes de ser y pensar; en la educación media superior, ayudando a los jóvenes, en un momento crítico de su vida, a alcanzar la madurez personal y social que requiere su papel de futuros ciudadanos; y en la superior, formando profesionales y dirigentes para todos los sectores de la sociedad que, además de poseer competencia técnica, conozcan la problemática del país, entiendan los alcances de los retos que afrontan y tengan sensibilidad social ante sus desigualdades.

2. HACIA UN PENSAMIENTO EDUCATIVO PARA MÉXICO

La consideración de las transiciones por las que pasa el país en los inicios del siglo XXI permite advertir que si los retos del Sistema Educativo Nacional son muy grandes en términos cuantitativos, en comparación con el pasado reciente, son aún mayores desde un punto de vista cualitativo.

Para que México llegue a ser el país que se esboza en la visión del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, no bastará con aumentar el número de escuelas e instituciones educativas. Se necesitan cambios profundos en la manera de concebir la educación, sus contenidos, sus métodos y sus propósitos. A diferencia de lo que ocurría en la sociedad tradicional, los contenidos de la educación cambian y se desarrollan rápidamente; los medios para transmitirlos lo hacen a velocidad aún mayor; la sociedad -en cuyo contexto se utilizarán los conocimientos, actitudes y habilidades que se desarrollen en la escuela- se transforma también rápidamente; y, lo más importante de todo, los alumnos son también distintos: más precoces, con una sensibilidad diferente a la de los escolares de hace pocas décadas, provenientes, en proporción creciente, de medios familiares que no pueden ofrecer el apoyo que recibían los alumnos de origen privilegiado que antaño eran los únicos en llegar a la educación; con mayor conciencia de sus especificidades culturales; y, en no pocos casos, con un creciente malestar en relación con las desigualdades de la sociedad mexicana y con la falta de oportunidades para su vida adulta.

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006* no se limita a plantear un crecimiento inercial del Sistema Educativo Nacional, sino que pretende atender los cambios cualitativos que el México del siglo XXI exige. Por ello es necesario que se base en un pensamiento educativo riguroso y se refiera a un proyecto de nación, cuya construcción pretende impulsar la educación. Esto, a su vez, implica cierta forma de apreciar la realidad y ciertos ideales o concepciones éticas sobre lo que debería ser esa realidad.

En cualquier sociedad plural coexisten diversos sistemas de valores, y formas variadas de percibir la realidad que comparten unos elementos y difieren en otros. Si se pretende que las políticas públicas alcancen un consenso amplio, sobre cuya base puedan aglutinarse los esfuerzos de la sociedad en la consecución de propósitos compartidos, es necesario un diálogo que permita identificar puntos de coincidencia, aclarar discrepancias y alcanzar acuerdos importantes, por encima de las diferencias de perspectiva, que son dignas de respeto.

Por su naturaleza, que tiene que ver con la formación intelectual, afectiva y ética de las personas, las políticas educativas, más que otras, deben basarse en un desarrollo explícito y sistemático de su fundamento en ciertas apreciaciones de la realidad y concepciones de los valores. *El Programa Nacional de Educación 2001-2006* es un espacio propicio para impulsar la conformación de un pensamiento educativo para el México del nuevo siglo.

La construcción de un pensamiento educativo que oriente la política pública no es, por supuesto, una tarea exclusiva del gobierno; es un compromiso colectivo de maestros y académicos, de educadores y estudiosos de la educación: filósofos, historiadores, pedagogos, psicólogos, sociólogos, antropólogos y otros investigadores. El gobierno apoyará dicha tarea si promueve el desarrollo de instituciones educativas y académicas fuertes y, en general, en la medida en que fomente las condiciones que propicien el estudio, la investigación, la reflexión y el diálogo respetuoso. Buscando promover esa reflexión y ese diálogo, se presentan algunos elementos centrales del pensamiento educativo en que se basa el proyecto que contiene este *Programa Nacional de Educación 2001-2006*.

Los temas que se abordarán son los que tienen que ver con las nociones de equidad y justicia educativa, como elementos indisolubles de la calidad; con lo relativo a las concepciones de la identidad nacional y del papel de la educación en su fortalecimiento; con la discusión acerca del sentido de la responsabilidad pública sobre la educación, y con la reflexión en torno a la innovación educativa en la sociedad del conocimiento.

2.1 La justicia y la equidad educativas

La construcción de la noción de justicia

Las nociones actuales relativas a justicia y equidad son el resultado de un secular proceso que incluye la transformación de la manera en que los grupos humanos se perciben a sí mismos y a sus vecinos. Se ha definido a la justicia como el mínimo de solidaridad que una sociedad considera exigible a sus miembros.

La noción de justicia se extiende hoy hasta incluir facetas de solidaridad impensables hace pocas décadas. Dos aspectos son de especial interés para esta reflexión: la importancia que ha adquirido la noción de equidad como discriminación positiva, en sentido compensatorio, en favor de personas y grupos que presentan situaciones de especial vulnerabilidad o necesidad; y los intentos por resolver la tensión que opone la identidad local, regional o étnica, y la solidaridad nacional, e internacional.

En sentido opuesto, sin embargo, las transiciones de nuestra época plantean nuevos desafíos a la justicia y la solidaridad: el crecimiento demográfico, que lastra el desarrollo de los países pobres; la sociedad del conocimiento, que dinamiza sobre todo la economía de las naciones ricas, y la globalización, que relaciona sociedades con muy distinto potencial competitivo: se combina haciendo surgir nuevas formas de desigualdad e injusticia, frente a las cuales no se desarrollan todavía mecanismos que las corrijan.

Si un sistema educativo no logra asegurar el derecho a una educación básica de buena calidad para todos, y las condiciones para acrecentar, hacer accesibles y diversificar las oportunidades de formación para la vida y el trabajo, actuará como instrumento de exclusión social.

La sociedad mexicana experimentará, de manera creciente, la necesidad de recurrir a la educación como instrumento fundamental para mitigar las desigualdades sociales. En el horizonte de los próximos 25 años, la educación constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para trascender las incertidumbres del mercado y aprovechar el dinamismo de la fuerza laboral.

Para que la educación contribuya a la reducción de las desigualdades, deberá actuar como agente catalizador de cohesión social, complementando los esfuerzos del gobierno y la sociedad civil para eliminar el prejuicio y la discriminación; deberá facilitar los consensos, en el nuevo contexto de pluralidad política. A fin de que la educación esté a la altura de ese papel, es preciso avanzar, sobre la base de un amplio consenso social, hacia una mayor equidad en el acceso a servicios educativos de buena calidad. Son inaceptables las inequidades que padece la población mexicana en oportunidades educativas: pocas cosas atentan en tan gran medida contra el desarrollo futuro del país contra la cohesión y la solidaridad social, como las desigualdades en educación; pocas cosas reducen más la creatividad y la pujanza colectivas, que los bajos niveles de educación.

Para avanzar hacia la equidad de oportunidades educativas, el Gobierno Federal propiciará una asignación creciente de recursos públicos y privados a la educación, lo que constituye una condición necesaria para que el país avance hacia una mayor equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo. Ese incremento deberá fundamentarse en el logro de un consenso social para asegurar el más decidido y amplio compromiso de todos los actores sociales con el desarrollo educativo. La equidad requiere la garantía de una educación básica completa y de buena calidad para todas las niñas y niños; a partir de ello, los incrementos de recursos públicos para educación que logren alcanzarse en los próximos años aliviarán las presiones de la demanda que deberá afrontar nuestro país en la educación media superior y la superior, pero es preciso advertir que resultarán insuficientes para atenderla. En paralelo, el Gobierno Federal propiciará el incremento de las aportaciones de los particulares.

Para aumentar la equidad de los beneficios del desarrollo educativo, se revisará a fondo y se adecuarán los criterios utilizados para la asignación de recursos públicos a los distintos tipos, niveles, modalidades e instituciones educativas, teniendo en cuenta los costos por alumno en cada caso. Adicionalmente se fortalecerán los esfuerzos de concertación con las entidades federativas, buscando que la asignación de los recursos federales contribuya, de manera efectiva, a la reducción de las desigualdades entre las entidades, municipios y regiones.

La calidad como dimensión de la equidad

Tener acceso a escuelas de calidad desigual no es equitativo. La equidad implica necesariamente la calidad y exige mejorar los resultados, con atención especial a los grupos en situación de pobreza. El derecho a la educación no significa sólo asistir a la escuela, sino aprender realmente. Mientras el sistema no ofrezca a los pobres el acceso a una educación de buena calidad, actuará como mecanismo de marginación. Debe superarse el elitismo, que por una parte implica dar ventajas en el acceso a las mejores oportunidades educativas a quienes disponen de más recursos, y por otra fomenta la exclusión de quienes, contando con capacidad, carecen de medios económicos para acudir a ellas. La solución de los rezagos, a través de la apertura de oportunidades de acceso a una educación de buena calidad para todos, es imperativo moral, condición de desarrollo y factor determinante de la estabilidad social.

La necesidad de atención preferencial a los grupos sociales más vulnerables se pone de relieve por el hecho de que los datos existentes muestran que, en proporción a sus respectivos niveles de ingreso, los grupos más pobres de población gastan más del doble en educación que los que se ubican en los niveles más altos de ingreso y que, aun en términos absolutos, la contribución al sostenimiento de la escuela que hacen las comunidades más pobres -frecuentemente en trabajo y en especie- es superior a la que hacen los grupos más favorecidos en el medio urbano. Los recursos públicos por alumno, en cambio, suelen ser menores en los lugares más necesitados, con lo cual reproducen la desigualdad en vez de compensarla.

Por todo ello, el principio de equidad hace imprescindible adoptar y reforzar medidas destinadas al mejoramiento de la calidad de las instituciones educativas, brindando una atención preferencial a las que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales. Esto sólo podrá lograrse si los recursos destinados a las instituciones que sirven a los sectores más pobres de la población no sólo son equivalentes, sino superiores, en volumen y calidad, a los que se otorgan a las del medio urbano, en tipos, niveles y modalidades equiparables. Los alumnos de menores recursos requerirán también de apoyos complementarios, tales como becas u otros estímulos, para ayudar a cubrir los costos indirectos de la educación y para compensar el costo de oportunidad que supone la prolongación de sus estudios.

Asimismo, la equidad implica que las medidas que se adopten para mejorar las instituciones educativas de tipo escolarizado se articulen y complementen con otras destinadas a consolidar y mejorar los servicios dirigidos a quienes, por diversas circunstancias, se ven imposibilitados de aprovechar las modalidades escolares del sistema educativo.

Esto incluye mejorar las formas de evaluación que permitan tener acceso a los distintos tipos, niveles y modalidades a quien demuestre el dominio de los requisitos necesarios, así como la certificación de capacidades demostradas, con independencia de la forma en que éstas hayan sido adquiridas.

Un último punto que se deriva de las reflexiones sobre la equidad, es el que se refiere a los maestros. El docente es, sin duda, el factor más importante en cualquier avance sostenido hacia una educación de buena calidad para todos. Es habitual, sin embargo, que las escuelas a las que asisten los alumnos más necesitados de apoyo, en las zonas marginadas indígenas, rurales y suburbanas, reciban a los maestros con menos experiencia y menor preparación profesional. Para revertir este fuerte obstáculo a la equidad, además del compromiso, la capacidad profesional y la fortaleza moral de los educadores, el sistema educativo debe

manejar criterios de discriminación positiva -en favor de los alumnos más necesitados- también en lo relativo a la asignación de maestros, con los apoyos económicos que sean necesarios para lograr que esas escuelas tengan docentes con un nivel equiparable a los de las escuelas de ambientes más favorecidos, a fin de que cuenten con los apoyos y recursos necesarios para que puedan desarrollar sus funciones en las mejores condiciones.

Conviene recordar la necesidad de incluir la dimensión de equidad como parte de la evaluación de la calidad del sistema educativo. Si se acepta que una educación de calidad desigual no es equitativa, la evaluación se vuelve un instrumento fundamental para promover la equidad, al permitir detectar las desigualdades de calidad en todos los aspectos y tipos educativos del sistema. Debe subrayarse que no se trata de añadir algún indicador particular de equidad, sino que todos, según la manera de utilizarse, pueden volverse indicadores de equidad.

Es claro, por último, que lo dicho en relación con el tema de la equidad y la justicia educativas se aplica en igual medida, con las variaciones lógicas, a la educación media superior y la superior, en las que las desigualdades sociales afectan con la misma fuerza que en la educación básica, si bien se manifiestan más en la forma de acceso restringido y deserción.

2.2 La educación y el fortalecimiento de la identidad nacional

La conformación de nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, la necesidad de hacer frente a los efectos de la globalización, el reconocimiento de nuestra diversidad cultural y el fomento de nuevas formas de organización que fortalezcan la cohesión social, demandan que la educación contribuya a la afirmación de nuestra identidad, propiciando la construcción de una ética pública fundamentada en la práctica, individual y colectiva, de los valores propios de la convivencia democrática.

El potencial de la educación como factor eficaz para la afirmación de la identidad colectiva depende de su capacidad para crear, promover y organizar espacios de diálogo y concertación sobre la interpretación del mundo, los valores que deben regir el comportamiento individual y social, el reconocimiento y la valoración de la identidad propia y ajena, y el ejercicio práctico de un comportamiento ético.

En el caso mexicano debe reflexionarse sobre la manera en que la educación pública, definida constitucionalmente como laica, respetuosa de la libertad de creencias, puede contribuir a la construcción de una ética global, pública también, sustentada en los valores de la convivencia democrática. En este sentido pueden preverse los desafíos fundamentales que en los próximos años arrostrará la sociedad mexicana para hacer de la educación un factor decisivo en la apropiación individual y colectiva de los valores que pueden reforzar nuestra identidad.

Como toda sociedad, la nuestra necesita afirmar una base de principios éticos para normar las relaciones entre personas y grupos. Las creencias, costumbres, valores tradicionales y otras características afines de las culturas que forman nuestra nación, han sido y siguen siendo las vertientes de nuestro desarrollo moral como individuos y miembros de nuestra sociedad.

Es necesario, sin embargo, avanzar en la construcción de una moral pública comprometida con los valores democráticos, a partir del reconocimiento de la vulnerabilidad propia y ajena; del descubrimiento de intereses y destinos comunes; del conocimiento compartido de creencias, costumbres, aspiraciones, temores y códigos de conducta, incluyendo los derechos humanos; del reconocimiento de responsabilidades, derechos y obligaciones; de la percepción del bienestar de los demás, como condición de nuestra realización y de nuestro propio bienestar; de una conciencia renovada de la interdependencia que une a todos los seres humanos, tanto en lo que se refiere al disfrute de riquezas y oportunidades, como en el padecimiento de carencias y en la confrontación de riesgos; y por último, del conocimiento objetivo de las consecuencias de los actos que realizamos y de las responsabilidades que asumimos.

La educación y la construcción de la ética pública

La construcción de una ética pública sustentada en los valores de la democracia supone un compromiso individual y colectivo con los derechos y responsabilidades fundamentales del ser humano, así como suprimir la discriminación por razones de género, religión, grupo étnico, origen social o nacional, lengua u otras; implica acudir a la evidencia objetiva, y no a los prejuicios, para sustentar las opiniones, así como el respeto a la libertad de información, expresión y crítica; implica también la negociación justa y la solución pacífica de los

conflictos, el respeto de las minorías, la vigilancia de los intereses de las generaciones futuras y la supervisión de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

Los procesos sociales que pueden desarrollar esos puntos de partida para la construcción de una moral pública son de naturaleza esencialmente educativa, y deberán permitir que individuos y grupos afirmen su identidad, respeten la de los demás, y fortalezcan su capacidad de construir y aplicar criterios que regulen sus acciones, en un marco de respeto a las normas sociales, de cumplimiento de las responsabilidades públicas y privadas, y de ejercicio de la solidaridad.

Esa tarea educativa requiere de cuidadosos deslindes, que precisen los términos en que la definición de la ética pública deba ser objeto de discusión entre autoridades, especialistas y ciudadanos en general. El papel del maestro, en lo que toca a la transmisión de elementos de contenido ético a los educandos es delicado también, ya que implica la conciliación de tres lealtades fundamentales, no necesariamente coincidentes: la del maestro consigo mismo, como persona que tiene sus propias convicciones y valores; la del maestro con los padres de familia, como delegado de quienes ponen en sus manos una parte importante de la educación de sus hijos; y la del maestro con respecto al Estado.

La dimensión multicultural

Uno de los principales desafíos para que la educación sea un factor de afirmación de la identidad nacional, a través de la construcción de una ética pública, es el desarrollo de una educación auténticamente intercultural.

Además de las diferencias regionales, la coexistencia de culturas originarias con la cultura mestiza es algo que caracteriza a nuestro país desde su nacimiento. Desafortunadamente esta coexistencia ha implicado la explotación y el dominio de los pueblos indígenas. Los que no se integraron al grupo mayoritario han optado por vivir, en lo posible, segregados de la sociedad más amplia, para evitar el trato denigrante y la amenaza de su destrucción cultural. Los propios pueblos indígenas han tenido pocas oportunidades de conocerse y convivir entre sí.

Reconocernos como país regional y étnicamente diverso supone necesariamente transitar hacia una realidad en la que las diferentes culturas puedan relacionarse entre sí como pares. Supone eliminar toda forma de discriminación, prejuicio y racismo contra los integrantes de culturas diferentes y minoritarias que comparten el territorio nacional. Implica la participación equitativa de todos los grupos étnicos en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos de la nación. Requiere que los mexicanos reconozcamos nuestra diversidad y comprendamos que el hecho de vivir en un país multicultural nos enriquece como personas y como colectividad.

Por otra parte, la transición hacia la vida democrática sólo podrá darse en la medida en que los diferentes órdenes de gobierno reflejen la realidad de una sociedad culturalmente diversa; en que la participación en los beneficios económicos, sociales y culturales sea equitativa para cada cultura; en que se desarrollen formas de impartir justicia y de educar a las nuevas generaciones acordes con la identidad cultural de cada grupo; y en que se satisfagan las necesidades concretas de comunicación extracomunitaria entre grupos que conforman una sociedad lingüísticamente plural. Una sociedad democrática, culturalmente diversa, escucha a sus minorías y valora sus lenguas; respeta sus espacios de fortalecimiento y reproducción cultural; demanda su participación en la vida cívica y política; y se preocupa por asegurar que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera equitativa.

El reto de la multiculturalidad en educación

Pasar de la mera coexistencia entre culturas distintas, a un país en el que se relacionen entre ellas de igual a igual, con respeto y tolerancia, y se valoren las diferencias es, en gran parte, un reto educativo.

A la educación le corresponde, de manera fundamental, contribuir a erradicar toda forma de racismo y discriminación. Podrá hacerlo mediante procedimientos respetuosos de formación en valores, en los que los alumnos vayan construyendo sus propios códigos de ética, a lo largo de su trayectoria escolar, apoyados por el conocimiento de los valores universales y desarrollando su capacidad de reflexión y diálogo; así los alumnos deberán llegar a convencerse, entre otras cosas, de que cada persona y, por extensión, cada cultura, por el solo hecho de existir, merece respeto.

A la educación corresponde fortalecer el conocimiento y el orgullo de la cultura a la que se pertenece, para poder entablar relaciones interculturales que tengan posibilidades de simetría; le compete enseñar la lengua propia, la que permite nombrar el mundo y fortalecer su cultura, así como enseñar y enriquecer el lenguaje que permite comunicarnos como mexicanos; le toca hacer que conozcamos y valoremos los aportes culturales de los pueblos que comparten nuestro territorio; le atañe lograr que los integrantes de diversas culturas convivan de manera respetuosa y mutuamente enriquecedora; le corresponde, por último, desarrollar una conciencia ciudadana que se preocupe por la injusticia, y ofrecer herramientas para combatirla en la vida cotidiana.

El sistema educativo deberá lograr esos objetivos en toda su población: indígena y no indígena, así como infantil, juvenil y adulta, tanto mediante modalidades educativas tradicionales, como a través de los medios masivos de comunicación y en otros espacios educativos.

Es necesario hacer frente al reto de constituirnos como país pluriétnico, multicultural, en un contexto democrático, en que no sólo respetemos, sino valoremos nuestra diversidad, afirmando al mismo tiempo nuestra identidad como país, alcanzando consensos en torno a una política lingüística que, a la vez que reconozca la necesidad de una lengua común a todos, valore y atienda las necesidades de comunicación propias de las diferentes culturas.

2.3 La responsabilidad pública sobre la educación

La complejidad, diversidad y magnitud de las oportunidades y desafíos que debe atender nuestro país en el terreno educativo, van más allá de la acción gubernamental. Los desafíos demandan una nueva visión de la responsabilidad pública sobre la educación, sustentada en la participación de la sociedad.

Debe superarse la idea de que la educación pública es responsabilidad exclusiva del gobierno, afirmando la noción de que, por el hecho de ser pública, es una responsabilidad que nos concierne a todos, pues todos somos influidos por su orientación, su desempeño, sus logros y sus limitaciones. En particular, será necesario superar los prejuicios que suelen relacionarse con las escuelas públicas, percibidas como propiedad del gobierno, para afirmar que, precisamente por ser públicas, pertenecen a todos y todos debemos estar al tanto de su desempeño y de la calidad de sus resultados. La escuela pública es, además, punto de encuentro de los sectores sociales y el lugar donde todos aprenden y practican la convivencia democrática.

El fortalecimiento del sentido de pertenencia y de la responsabilidad social sobre la educación y la escuela pública demandará una nueva forma de entenderla, y un cambio de actitudes sobre la participación de la sociedad en la gestión educativa. En la esfera gubernamental, supondrá el fortalecimiento del federalismo, la aplicación del principio de subsidiariedad y la flexibilización de marcos normativos, para estimular formas de vinculación entre la sociedad y las instituciones educativas, que respondan a las condiciones específicas del medio local y regional.

Deberá avanzarse hacia formas de participación social que sean asumidas como la manera usual de comunicación y organización interna de las instituciones educativas, y que reflejen el deseo de unir esfuerzos, la iniciativa de cooperar y el diálogo entre educadores, educandos, padres de familia y directivos, como contrapartes objetivas en una convivencia diaria respetuosa.

Se necesitará transitar hacia mejores formas de interacción de las instituciones educativas con las comunidades en que se encuentran ubicadas, con otras instituciones educativas públicas y privadas de la región y con las autoridades municipales y estatales, a fin de manifestar de manera concreta que la educación es tarea de todos. La gestión interna de las escuelas deberá evolucionar hacia formas creativas de expresión de valores democráticos, fomentando la expresión respetuosa de las opiniones; la valoración de la pluralidad social y cultural; el compromiso colectivo; el análisis compartido de problemas comunes; y la apertura de los procesos de decisión.

En conjunto, la diversificación de la organización social está ampliando los cauces para abordar las necesidades más apremiantes y resolver los problemas más urgentes de los grupos sociales, mediante una transformación sustantiva de las estructuras tradicionales de interacción social y ejercicio de la autoridad.

Como en otros sectores, en el educativo están en marcha procesos de descentralización de los servicios que, además de sustentarse en las atribuciones políticas y jurídicas de las entidades federativas, toman cada vez más en cuenta las circunstancias sociales, económicas y culturales de las localidades y regiones. A fin de consolidar esos procesos, será necesario fortalecer los esfuerzos que ya se están realizando para articular, complementar e integrar, en el ámbito local y regional, programas promovidos por diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Debe igualmente reflexionarse sobre el papel de la educación privada, que no debe contraponerse a la pública como si se tratara de dos elementos antagónicos. Toda la educación debe concebirse como tarea de interés público. Más allá de la personalidad jurídica de cada institución educativa, y de su forma de financiamiento, todas participan en la construcción del México del futuro, todas merecen el reconocimiento de la sociedad y todas tienen compromisos similares con los valores de equidad y justicia, con la construcción de una ética pública y con la multiculturalidad de nuestra sociedad. Todas deben asumir también el compromiso por una buena calidad.

Lograr un cambio en la percepción y en la vivencia de la responsabilidad pública respecto al mejoramiento de la educación implica también modificar la forma en que se canalizan y aplican los recursos públicos a la educación. Es indispensable crear mecanismos de financiamiento que hagan posible la asignación directa de recursos del Estado para apoyar acciones de mejoramiento de los servicios educativos, que se sustenten en la iniciativa y el compromiso solidario de educadores, autoridades y los distintos sectores sociales en el ámbito local y regional.

Estos mecanismos brindarán oportunidades excepcionales para fortalecer la participación de todos los sectores sociales y las autoridades estatales y municipales en el desarrollo educativo; para estimular el uso eficiente, creativo y transparente de los recursos; para aumentar la capacidad de innovación y desarrollo, así como la práctica de una gestión educativa de calidad en el ámbito local y regional; y para alentar la participación social, con miras a la integración y fortalecimiento de comunidades educativas dinámicas y comprometidas.

2.4 La innovación educativa en la sociedad del conocimiento

El nuevo entorno de la sociedad del conocimiento brinda oportunidades extraordinarias para innovaciones orientadas al desarrollo de nuevas modalidades educativas más adecuadas a las condiciones sociales, económicas y culturales de los distintos grupos de población, y con niveles más elevados de aprendizaje, dentro de una concepción de educación integral que abarque la formación de la afectividad, la expresión artística, la interacción social y el ejercicio de los diferentes tipos de inteligencia. Las instituciones educativas pueden adquirir nuevas capacidades para trascender sus fronteras tradicionales. Las redes de comunicación, que se diversifican y amplían en la nueva sociedad del conocimiento, permiten establecer nuevos vínculos, y fortalecer los existentes entre instituciones educativas, culturales y laborales.

Sin embargo, en el escenario emergente, las instituciones educativas necesitan una nueva cultura organizacional. Deben pasar del mundo de la burocracia rígida al de las organizaciones flexibles, capaces de aprender. Las instituciones tienen que realizar esfuerzos extraordinarios de apertura, para proporcionar nuevos espacios de aprendizaje que aseguren oportunidades de educación para todos a lo largo de la vida. Las tecnologías de información y comunicación seguirán abriendo nuevas perspectivas para la educación a distancia, que permitirán atender, de manera más amplia y mejor, las necesidades educativas, cada día más urgentes y diversas, de quienes no han podido terminar su educación básica, pero también de los egresados de niveles superiores.

Las instituciones educativas deberán transformar la concepción predominante de las habilidades básicas para la interacción cultural y educativa. La escritura seguirá siendo una competencia fundamental pero, a la vez, se transforma. Por siglos estuvo ligada al dominio de la caligrafía, que la máquina de escribir hizo obsoleto; hoy el diseño gráfico de los mensajes es ya una dimensión necesaria del escribir con propiedad. De esta manera, las artes, como forma de pensar y expresarse, se renuevan constantemente.

La competencia lectora sigue teniendo una importancia fundamental en la comunicación humana, sin embargo está transformándose también. Requiere, cada vez más, la capacidad de poder enfrentarse a diversos tipos de textos, con propósitos, estructuras discursivas y disposiciones gráficas peculiares. Se está articulando con la matemática, como herramienta para resolver problemas mediante lenguajes simbólicos. El proceso mismo del pensamiento está cambiando: resurge la importancia del pensamiento analógico al lado del analítico, dominante en los últimos quinientos años; la razón crítica se contrapone a la instrumental; la ciencia se enriquece con visiones interdisciplinarias, que abarcan planteamientos éticos e incluyen cuestionamientos sobre el lugar de nuestra especie en la naturaleza y nuestras responsabilidades al respecto.

La educación en la nueva sociedad

Los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación deberán tomar en cuenta todas estas transformaciones. Más que nunca, el aprendizaje no se limita a la formación inicial: es una necesidad que se extiende a lo largo de la vida; la capacidad de aprender a aprender es fundamental; garantizarla es una de las tareas más importantes de la formación inicial y su ejercicio se tornará condición indispensable para tener

acceso a los beneficios del desarrollo y mantenerse actualizado. La importancia de la transmisión de información como propósito central del quehacer educativo, en cambio, está decreciendo. Lo que se requiere cada vez más es la capacidad de transformar un flujo continuamente creciente de información en conocimientos críticos y significativos, que tengan una utilidad concreta.

A medida que la simple acumulación de información pierde sentido como dimensión fundamental del conocimiento, la valoración social del mismo tiende a asociarse con las formas en que los grupos e individuos pueden apropiarse de él y en que pueden darle un uso relevante. Adquiere especial importancia conocer cómo se aprende y de qué manera pueden generarse nuevos conocimientos.

También se torna crítica la adquisición de habilidades para conocer lo que se necesita saber, en función de aspiraciones, necesidades y problemas específicos; encontrarlo de manera eficiente, recurriendo a fuentes diversas de información; entenderlo, adaptarlo y recrearlo, en función de las propias necesidades; compartirlo con los demás de manera eficaz, a través de códigos que resulten inteligibles para los interlocutores; y valorarlo éticamente, en función de las consecuencias de su aplicación. Conocer puede ser también una forma de solidaridad.

Los nuevos condicionamientos sociales del conocimiento conducen a una transformación del papel de las interacciones humanas en su adquisición. Cada vez es más evidente que, en este nuevo contexto se necesita una reorientación fundamental de la enseñanza y el aprendizaje y, por tanto, una revaloración profesional de la formación y capacitación de los educadores.

La educación para un futuro que ya está aquí hace necesario que, en todos los tipos, niveles y modalidades, haya educadores con características precisas y cualidades diversas, incluyendo:

- Dominio de procesos que determinan la generación, apropiación y uso del conocimiento;
- Capacidad para trabajar en ambientes de tecnologías de información y comunicación;
- Deseos de propiciar y facilitar el aprendizaje;
- Capacidad para despertar el interés, la motivación y el gusto por aprender;
- Disponibilidad para aprender por cuenta propia y a través de la interacción con otros;
- Habilidad para estimular la curiosidad, la creatividad y el análisis;
- Aptitudes para fomentar la comunicación interpersonal y el trabajo en equipo;
- Imaginación para identificar y aprovechar oportunidades diversas de aprendizaje;
- Autoridad moral para transmitir valores a través del ejemplo.

Los cambios en los procesos de aprendizaje suponen transformaciones en el entorno educativo; dentro del aula, que ya no es el único espacio de aprendizaje, la palabra del profesor y el texto escrito dejan de ser los soportes básicos de la comunicación educacional. El profesor se convierte cada vez más en facilitador del aprendizaje de sus estudiantes. Muchas instituciones del país han comenzado a moverse en esta dirección. La reforma curricular de la primaria, por ejemplo, enfatiza los procesos de aprendizaje, con una nueva concepción de las competencias de lectura, escritura y matemáticas. En educación superior se han creado redes que empiezan a orientarse en esas direcciones y no pocos maestros asimilan las tecnologías informáticas. Se trata de esfuerzos pioneros para avanzar en un camino que multiplica las posibilidades de nuevos trayectos.

Debe advertirse, con todo, que el escenario emergente no está exento de riesgos. Puede agravarse la desigualdad entre países, y en cada uno, en cuanto a la producción de conocimiento y tecnología, y en cuanto al acceso a ellos. Por tal razón los países deben aumentar su capacidad de generar innovaciones en todos los campos, especialmente mediante la investigación científica y la articulación de esfuerzos en distintos ámbitos de la sociedad. El aprovechamiento de nuevas tecnologías para fines educativos implica garantizar el acceso a ellas, a bajo costo, para todas las instituciones educativas; demanda, además, políticas gubernamentales destinadas a impulsar el desarrollo de la industria nacional en el campo de las telecomunicaciones y la informática, y en el de la producción de programas y contenidos para aplicaciones y sistemas multimedia.

Los procesos de homogenización y estandarización, que suelen acompañar la aplicación de las nuevas tecnologías, pueden socavar la identidad de nuestras culturas, si la generación de información y conocimientos se limita a grupos e instituciones dominantes. Las nuevas tecnologías permitirán potenciar

la riqueza de la diversidad cultural sólo si todos tienen acceso a ellas, y si participan de los beneficios de la innovación educativa. Es preciso hacer frente a los riesgos y superarlos. No podemos quedarnos al margen, so pena de agrandar la brecha que nos separa de los países más avanzados. Se requiere de un esfuerzo extraordinario, con la participación de los diversos sectores sociales, para aprovechar las oportunidades que brinda la nueva sociedad de la información y el conocimiento, y acelerar el paso hacia una educación de buena calidad para todos, a lo largo de la vida.

2.5 La complejidad del cambio educativo

Para terminar este apartado, en el que se apuntan elementos para construir el marco que México necesita con el propósito de concebir la educación que el país requiere, en la perspectiva del siglo XXI, se presentan algunas reflexiones sobre los factores que dificultan o propician el cambio educativo, como elementos que deben tenerse en cuenta al definir las políticas respectivas.

Hay varias razones por las que las propuestas de transformación educativa encuentran dificultades para llevarse a cabo; muchas son comunes a los sistemas educativos en general; otras se explican por el desarrollo histórico de un sistema en particular. En el caso de México, algunas razones por las que la implantación del cambio educativo encuentra dificultades son las siguientes:

- Todo cambio educativo busca repercutir en lo que ocurre en el aula y en la escuela; pero en estos espacios, donde tiene lugar la enseñanza y se espera se dé el aprendizaje, los procesos que llevan a los resultados están constituidos por relaciones interpersonales. El cambio educativo supone modificar estos procesos de interrelación que se construyen a lo largo del tiempo, formando costumbres y tradiciones. Muchas de esas costumbres se institucionalizan, dando lugar a estructuras que favorecen ciertos estilos de interrelación en vez de otros. El cambio tiene que ver con la transformación de estas estructuras, tanto como con la voluntad personal de transformar lo que se hace y cómo se hace, lo que no resulta fácil.
- El trabajo educativo es realizado por profesionales, que son los maestros. Como tales, tienen la capacidad de proceder conforme a su formación y a sus propios criterios de calidad y profesionalismo; por ello un cambio que se base en la imposición de conductas profesionales tropezará con la resistencia natural del maestro.
- La gran dimensión del Sistema Educativo Nacional, aunada a su tradicional centralización, dificulta el tránsito de información a través del Sistema. Los cambios transitan con lentitud, y muchas veces con distorsiones, de arriba hacia abajo. Por otra parte, las reacciones en la base del Sistema (la escuela y el aula), así como las dificultades reales para implantar las transformaciones deseadas rara vez son tomadas en cuenta por quienes las diseñan.
- La operación del sistema educativo se distingue por su verticalidad y el exceso de normas: se dan instrucciones y se espera que se cumplan, en vez de fortalecer la toma de decisión profesional; se escucha poco a quienes ejecutan las instrucciones; se imponen procedimientos de operación cotidiana; se evalúa para controlar y no para apoyar y estimular. Esto ha tenido como contraparte que el personal docente y directivo carezca de una actitud proactiva o la oculte; se aprende a simular de forma tal que parezca que las instrucciones se están siguiendo.
- La falta de continuidad y consistencia. Los actores educativos están acostumbrados a que los programas dejen de ser apoyados al cambiar la administración, pese a que la continuidad es fundamental dentro del ámbito educativo para lograr cambios sustanciales. Por ello, cuando se rompe la continuidad sin que se cumpla el ciclo necesario para ver resultados de un cambio, o cuando no hay estabilidad, los actores se enfrentan a la frustración ante el esfuerzo inútil, y aprenden a defenderse de futuras frustraciones.
- La ausencia de recursos proporcionados a los propósitos. Las transformaciones educativas suelen implicar una fuerte inversión de tiempo y energía; requieren con frecuencia recursos materiales o financieros adicionales. Cuando esas inversiones adicionales no existen, o cuando hay falta de seguridad al respecto, las resistencias al cambio aumentan.
- La operación del sistema educativo suele reforzar condiciones que representan beneficios para algunos grupos de maestros, autoridades y sectores gremiales que, en consecuencia, tienen intereses cifrados en que no haya cambios. Esos actores recurren a diversos medios para impedir que pueda prosperar un cambio educativo que atente contra sus intereses.

Lo anterior, aunado a otros factores, genera una cultura del quehacer del profesional de la educación: hay formas aceptadas de hacer las cosas y de enfrentarse a las disposiciones oficiales, que los actores comparten

y refuerzan. Esta cultura hace ver como naturales ciertos comportamientos, que dejan de cuestionarse respecto a su utilidad en función del objetivo último: el aprendizaje del alumno. Los cambios culturales son difíciles de lograr y requieren mucho tiempo para realizarse.

Por razones como éstas el cambio educativo es complejo; tiene que tomar la tradición como punto de partida, e introducir en ella las innovaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, existen factores que favorecen el cambio educativo y hay que saber aprovechar. Entre éstos destacan los siguientes:

- Muchos maestros, como profesionales que son, se interesan por su crecimiento personal y profesional, reciben con gusto la oportunidad de desarrollar conocimientos y habilidades, son críticos ante los vicios con que opera el sistema educativo, y ante aspectos de funcionamiento cotidiano que les impiden lograr mejores resultados. Estos rasgos hacen que el magisterio profesional responda de manera propositiva a las oportunidades de transformación educativa.
- La investigación educativa que, de manera creciente, se realiza en nuestro país y en el mundo, y cuyos hallazgos se difunden por medios diversos, ha hecho que aumente la comprensión de los fenómenos, que tengamos una idea más clara sobre posibles vías de solución respecto de los problemas educativos y adoptemos una mirada inquisitiva y crítica. La investigación da elementos para fundamentar mejor las propuestas de cambio y afinar metodológicamente su implantación.
- Tener información objetiva sobre los logros que se alcanzan en materia educativa y sobre los insuficientemente alcanzados; comparar resultados en el tiempo y entre modalidades o tipos educativos y entre poblaciones; relacionar los resultados con los recursos; todo ello favorece una visión crítica de los avances, un mayor realismo en las propuestas, y la posibilidad de retroalimentar los procesos de cambio, de forma que se pueda corregir el rumbo, apretar el paso o afinar los procesos de manera pertinente y oportuna. La extensión de la cultura de la evaluación es un factor de cambio en este ámbito.
- La globalización nos acerca a la realidad educativa de otros países; a los esfuerzos por solucionar problemas parecidos a los que nos aquejan y a sus resultados, así como a las innovaciones que tienen resultados alentadores en direcciones que nos interesan. La lectura crítica de avances y dificultades educativas en otros países nos permite rechazar por simplista e inviable la copia mecánica de soluciones probadas en otras latitudes; al mismo tiempo, sin embargo, fertiliza nuestra creatividad para la búsqueda de medidas pertinentes en nuestro contexto y nuestra historia.
- El valor que el pueblo otorga a la educación de las nuevas generaciones, según los estudios sobre los valores de los mexicanos, resaltan reiteradamente la confianza depositada en la institución educativa, junto a la disposición de hacer sacrificios diversos para asegurar que los hijos asistan a la escuela. La educación es vista por la población como el canal por excelencia para mejorar la calidad de vida. En la medida en que esta confianza se mantenga podrá esperarse el apoyo social necesario para perseguir una mejor educación para todos.

El cambio educativo es, pues, complejo; supone la necesidad de innovar a partir de la tradición; implica un cuidadoso equilibrio entre ambición y realismo; requiere sortear resistencias, a la vez que aprovechar oportunidades, pero es posible y necesario. Para cerrar esta reflexión sobre la complejidad del cambio, conviene distinguir por lo menos tres niveles en los que debe ocurrir, de cuya adecuada articulación puede depender, en buena medida, el éxito o fracaso de los esfuerzos.

- *El microsistémico.* Se trata del cambio más importante, porque es donde tiene lugar el hecho educativo, es el propio de la escuela, incluyendo al aula. La unidad mínima del sistema educativo, cada escuela o cada institución, debe ser capaz de diagnosticar sus problemas y de planear la forma de resolverlos; debe contar con el liderazgo académico de sus directivos; con el trabajo colegiado de sus docentes; debe estar vinculada con su comunidad y fomentar su participación; evaluar y comunicar a la comunidad los resultados de sus evaluaciones; y desarrollar procesos de mejora continua. En el aula es necesario transformar la calidad de las interrelaciones, de manera que se vuelva un sitio donde se viva el respeto a los demás, se aprenda a valorar la diversidad, y en el que las decisiones se tomen democráticamente. El trabajo docente tiene que descansar más en el aprendizaje colaborativo y en el trabajo en equipo; en todos los casos debe privilegiarse el desarrollo de habilidades superiores de pensamiento y valores de convivencia democrática.
- *El intermedio.* Los cambios necesarios en este nivel incluyen el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones. En educación básica, los cambios se refieren, antes que nada, a la transformación de la supervisión escolar, dada la importancia que tiene la zona escolar como estructura intermedia fundamental de este tipo educativo, de manera que la

supervisión opere como apoyo, con criterio compensatorio, de las escuelas. En los tipos medio superior y superior se necesita que se consoliden mecanismos de coordinación efectivos. Lo anterior implica la profesionalización continua de cuadros técnicos estatales y regionales y personal directivo.

- *El macrosistémico.* Aquí los cambios se refieren tanto a las grandes decisiones de política educativa, como a las transformaciones del sistema en los ámbitos central y estatal. Algunos cambios necesarios son los curriculares (especialmente en secundaria y en educación media superior); los que tienen que ver con la relación entre el sistema central y los gobiernos de los estados (federalismo educativo); los relativos a la distribución de los recursos y la necesidad de acciones afirmativas para impulsar la equidad; los que se refieren a la participación social, al fortalecimiento de la capacidad de exigencia social en relación con la operación del sistema y a la rendición de cuentas.

Las estrategias que busquen transformar el sistema educativo deberán, pues, tener en cuenta el carácter sistémico de los cambios, que deben perseguirse en los tres niveles anteriores de manera articulada, reforzándose mutuamente, apuntando siempre a fortalecer los planteles y el trabajo en el aula y ubicando a las personas en el centro de los intentos de transformación. Esto supone creer en los maestros y académicos como profesionales, favorecer tal profesionalización, y basar los esfuerzos de cambio en procesos participativos que involucren de manera creativa y responsable a los actores del Sistema. Supone reconocer que es necesario socializar los propósitos educativos y transformar las estructuras de forma que el cambio pueda ocurrir; las estructuras que hace falta transformar no son solamente las propias de la burocracia, sino también las sindicales y las de participación social; se trata de construir las condiciones para que el cambio educativo sea posible; habrá que evaluar periódicamente el logro de los objetivos y rendir cuentas a la sociedad.

3. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL EN 2001

3.1. Descripción de conjunto

El Sistema Educativo Nacional comprende a las instituciones del gobierno y de la sociedad encargadas de proporcionar servicios educativos y de preservar, transmitir y acrecentar la cultura de los mexicanos. Lo forman, según la Ley General de Educación, educandos y educadores; autoridades educativas; planes, materiales y métodos educativos, así como las normas de la educación. Lo integran también las instituciones educativas del gobierno y organismos descentralizados, instituciones particulares autorizadas y universidades públicas autónomas. La misma Ley distingue los siguientes tipos de servicios educativos: educación inicial (0-4 años), educación básica (5-14 años; niveles: preescolar, primaria y secundaria); educación especial, educación media superior y educación superior, educación básica para adultos; y formación para el trabajo.

Los tipos y niveles enunciados ofrecen servicios educativos en modalidades escolarizada, no escolarizada y mixta. Al inicio del ciclo escolar 2001-2002 se estarán atendiendo en la modalidad escolarizada a más de 30 millones de alumnos en unos 222 mil planteles, y participarán en su educación casi un millón 500 mil maestros. El Cuadro 1 desglosa estas cifras por tipo y nivel educativos.

Cuadro 1. Sistema Educativo Mexicano

Matrícula, maestros y escuelas.			
República Mexicana. Ciclo escolar 2001-2002 /e			
Tipo/nivel	Matrícula	Maestros	Escuelas
Total	30,206,150	1,498,479	221,754
Educación básica	23,764,972	1,024,284	201,763
Preescolar	3,465,916	158,997	73,399
Primaria	14,833,889	549,875	99,558
Secundaria	5,465,167	315,412	28,806
Educación media superior	3,095,361	218,115	10,094
Profesional medio	387,700	32,384	1,640
Bachillerato	2,707,661	185,731	8,454
Educación superior	2,156,470	219,637	4,213
Normal licenciatura	191,903	16,849	663
Licenciatura universitaria y tecnológica	1,827,927	185,729	2,406

Posgrado	136,640	17,059	1,144
Capacitación para el trabajo	1,189,347	36,443	5,684

e/ estimado. DGPPP.

Sus dimensiones, la variedad de servicios educativos que ofrece, la diversidad de condiciones en que se ha desenvuelto, entre otros aspectos, hacen de la educación en México un sistema que se caracteriza por su complejidad. En el siguiente apartado se ofrecen algunos elementos de diagnóstico que buscan identificar y reconocer, los principales logros y limitaciones que presenta la educación en nuestro país.

Existen distintas fuentes sobre diversos aspectos relacionados con la educación en México. Por una parte están las estadísticas continuas de la Secretaría de Educación Pública, que se obtienen al inicio y fin de cada ciclo escolar. En lo relativo a educación media superior y superior, la ANUIES enriquece los datos anteriores con información complementaria. Por otra parte, se tienen los datos obtenidos directamente de procedimientos censales o de encuesta, gracias al trabajo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Además de estas dos grandes fuentes, existen otras para aspectos particulares, como es el caso del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Los datos provenientes de las diversas fuentes no siempre coinciden. A veces por razones inevitables (como la diferencia de los momentos de obtención); otras por el uso de diferentes criterios técnicos; y otras más por fallas de cada mecanismo. Esta advertencia exige que se tenga precaución para interpretar la información estadística, comparando y completando las cifras con otras fuentes. Se impone, por otra parte, la urgencia de unificar criterios y perfeccionar los procedimientos de los diversos mecanismos de obtención de datos, con el propósito de contar con información confiable sobre el Sistema Educativo Nacional; una línea de acción prioritaria en este sentido se presentará en este Programa.

3.2 Logros y limitaciones de la educación mexicana en el siglo XX

En el transcurso del siglo XX nuestro país pasó, de una sociedad mayoritariamente analfabeta, a otra en la que prácticamente uno de cada tres mexicanos está en la escuela. Al término del periodo revolucionario, en el decenio de los años veinte, el promedio de escolaridad de la población era de sólo un año y la tasa de analfabetismo superaba 65%. El siglo terminó con una proporción de analfabetas menor a 10%, la mitad de los cuales son mayores de 49 años, un grado promedio de escolaridad de más de 7 años, y se estima que los niños que este año se inscribieron en primero de primaria tienen una expectativa de escolaridad de entre 11 y 12 grados.

El siglo XX, y sobre todo su segunda mitad, pasará a la historia como una época de expansión educativa sin precedente, como puede verse en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Evolución de la matrícula

	Total	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media Superior	Superior	Capacitación para el trabajo
1893	483,337	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1900	713,394	696,168	7,469	N.D.	9,757	N.D.	N.D.
1910	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1930	1,358,430	17,426	1,299,899	17,392	N.D.	23,713	N.D.
1940	1,994,603	33,848	1,960,755	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1950	3,249,200	115,378	2,997,054	69,547	37,329	29,892	N.D.
1960	5,941,536	230,164	5,342,092	234,980	106,200	28,100	N.D.
1970	11,538,871	400,138	9,248,190	1,102,217	369,299	271,275	147,752
1980	21,464,927	1,071,619	14,666,257	3,033,856	1,388,132	935,789	369,274
1990	25,091,966	2,734,054	14,401,588	4,190,190	2,100,520	1,252,027	413,587
2000	29,669,046	3,423,608	14,792,528	5,349,659	2,955,783	2,047,895	1,099,573

2001 30,206,150 3,465,916 14,833,889 5,465,167 3,095,361 2,156,470 1,189,347

Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto (DGPPP), SEP.

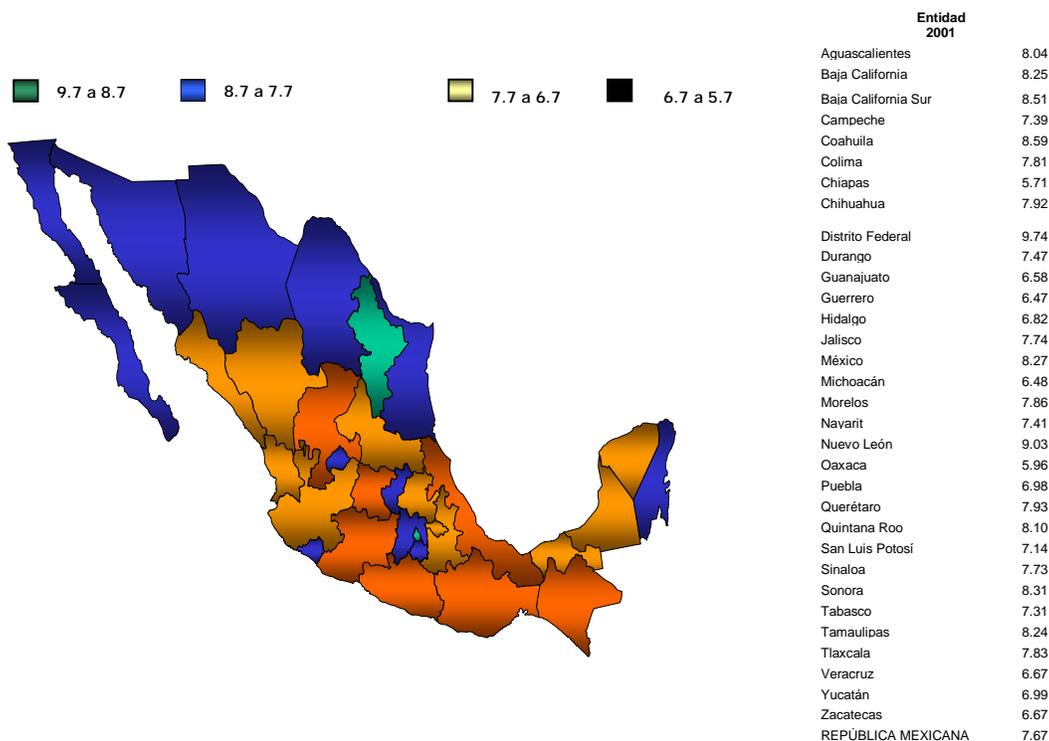
A continuación se analizan algunos problemas generales de la educación mexicana, en función de sus tres grandes desafíos: cobertura con equidad, buena calidad, e integración y gestión del Sistema.

3.2.1 Equidad

Vista en perspectiva histórica, es indiscutible que la educación pública en México abrió oportunidades de desarrollo personal, movilidad social y mejoramiento económico para varias generaciones, lo que coadyuvó al desarrollo del país y afianzó sus rasgos de identidad. Son logros considerables que, sin embargo, resultan insatisfactorios ante la persistencia de procesos sociales de marginación de las oportunidades educativas, particularmente entre los más pobres. Los servicios educativos siguen siendo escasos en parte importante del territorio nacional, en especial, aunque no exclusivamente, en el área rural.

A pesar del esfuerzo de todo un siglo, la equidad sigue siendo el mayor reto del Sistema Educativo Nacional. Como evidencia el Cuadro 2, la matrícula total pasó de 11.5 millones de estudiantes en 1970 a más de 30 millones en 2001; el promedio de años cursados en la escuela, que era de 3.7 para los hombres y 3.1 para las mujeres, se elevó hasta llegar en el año 2000 a 7.8 y 7.3 años, respectivamente. Sin embargo, como muestra el mapa siguiente, la escolaridad promedio de la población mayor de 15 años registra fuertes diferencias entre la entidad más escolarizada, el Distrito Federal, con casi 10 años de promedio, frente a menos de seis en Oaxaca y Chiapas.

GRADO PROMEDIO DE ESCOLARIDAD DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS DE EDAD



Aunado a lo anterior, más de la mitad de las personas mayores de 15 años, aproximadamente 32 millones de mexicanos, tiene una escolaridad inferior a secundaria completa, a pesar de su obligatoriedad. Hay más de 44 millones mayores de 15 años que no concluyeron la educación media superior. Alrededor de un millón de niños entre 6 y 14, en su mayoría indígenas, de comunidades dispersas, hijos de jornaleros agrícolas, en situación de calle y discapacitados, no asisten a la primaria. Las tasas de repetición y deserción en secundaria son de 20.4% y 7.9%, respectivamente; sólo 47% de los jóvenes del grupo de edad de 16 a 18 años cursa la educación media superior; y 20% de los jóvenes entre 19 y 23 años asiste a una licenciatura.

La problemática descrita se debe a múltiples factores. El primer escollo se encuentra en la educación preescolar: aunque su acceso se ha ampliado, todavía queda fuera de ella un número considerable de niñas y niños. Las lagunas que todavía presenta la información, particularmente notables en este caso, indican de acuerdo con los datos proporcionados por el Censo 2000, que casi el 24% de la población de 5 años de edad,

no asiste al nivel preescolar. Lo más preocupante es que quienes quedan fuera son precisamente los que más necesitan de este apoyo para comenzar con éxito el siguiente ciclo escolar.

En primaria, no obstante que los índices de deserción y repetición se han abatido en la última década, la problemática prevalece: no todos los que ingresan permanecen y terminan el ciclo, y siguen siendo fuertes las desigualdades, especialmente en el caso de los niños indígenas. Durante el ciclo escolar de 1999-2000, la eficiencia terminal en las primarias bilingües indígenas fue de 68.4%, mientras que el promedio nacional fue 84.7%. Según el Censo 2000, casi 688 mil niños y niñas entre 6 y 11 años de edad no asisten a la escuela, lo que representa 5.2% de la población en ese grupo de edad, y es sabido que la cifra comprende, casi siempre, a miembros de poblaciones vulnerables. El rezago escolar comienza a producirse en este nivel.

Quienes logran terminar la educación primaria continúan con la secundaria en una proporción que se acerca a la totalidad, principalmente en poblaciones urbanas, así como en las zonas rurales donde la oferta se ha ampliado mediante la modalidad de telesecundaria. Además, los índices de repetición y deserción en la secundaria aún son demasiado altos, de manera que sólo 76.1% de los estudiantes que ingresan la concluyen. Así, el rezago escolar se incrementa.

En el tipo medio superior, se ha registrado un incremento del ingreso en los últimos años. La absorción de egresados de secundaria es alta (93.3%), pero la cobertura del grupo de edad de 16 a 18 años sigue siendo insuficiente, en el orden de 47%. Lo anterior se explica por la deserción y la reprobación en educación básica y en la media superior misma, en la cual la eficiencia terminal se estima en 58.9% en la modalidad de bachillerato y en 43.7% en la de profesional técnico.

La educación media superior muestra grandes limitaciones para retener a los estudiantes con aspiraciones de formación superior; muchos de ellos abandonan prematuramente sus estudios por motivos económicos o académicos, para incorporarse al mercado de trabajo sin haber adquirido las competencias necesarias. Cabe señalar que los apoyos para estudiantes de bajos recursos son escasos.

La educación superior enfrenta también el problema de una considerable deserción tanto en instituciones públicas como privadas. Alrededor de 50% de los estudiantes de licenciatura logran terminar sus estudios y titularse, aunque el 87.2% de los egresados del bachillerato continúa estudios superiores, la deserción ocurrida en niveles anteriores hace que la proporción de los jóvenes del grupo de edad respectivo que llega a la educación superior siga siendo reducida en comparación con el comportamiento presentado en países de alto grado de desarrollo y en otras naciones latinoamericanas. Además, la tasa de cobertura se distribuye de manera desigual entre las entidades federativas.

La oferta de educación superior en ciudades de tamaño medio es insuficiente y quienes logran un grado universitario provienen, por lo general, de familias de ingresos medios y altos, aunque existen excepciones. Tampoco existen apoyos suficientes para jóvenes de sectores rurales y urbanos pobres, ni para indígenas.

En posgrado hay una alta concentración territorial: más de 60% de la matrícula se localiza en el Distrito Federal y los estados de México, Nuevo León, Puebla y Jalisco, lo que quiere decir que no se brindan las mismas oportunidades a los jóvenes de las distintas regiones, y que el desarrollo regional y estatal no se fortalece de manera suficiente. La investigación científica y tecnológica es casi exclusivamente sostenida por las instituciones públicas y se concentra en las entidades federativas mencionadas.

En lo que se refiere a equidad de género, en educación básica ya son más las niñas que los niños que la terminan exitosamente, y en la matrícula de la educación superior la participación de la mujer ascendió a 49% en el ciclo escolar 2000-2001. Sin embargo, en áreas rurales y entre la población indígena aún hay graves rezagos en este sentido.

Por lo que toca a la educación de adultos, de los 32.5 millones de mexicanos que no cuentan con educación básica, 5.9 millones son analfabetas, es decir 9.5% de la población mayor de 15 años; 11.7 millones más no tienen primaria (18.6% de dicha población); y 14.9 millones no concluyeron la secundaria (23.7%). La mitad de los analfabetos son personas mayores de 49 años y en el grupo de 15 a 49 años de edad el analfabetismo es de 5.6%, lo que equivale a 2.8 millones de personas. En este último grupo predomina la población rural (54.5%), e indígena (55.8%), concentrada en Chiapas, Guerrero, Veracruz, Oaxaca y Puebla; entre mujeres y hombres analfabetas, las primeras representan 63% del total, en tanto que los hombres constituyen sólo el 37%. El analfabetismo es, pues, un problema complejo, de índole cultural y social, que no se soluciona simplemente con las tradicionales campañas de alfabetización, como demuestra la experiencia de los últimos 60 años.

De los 11.7 millones de personas mayores de 15 años sin primaria, 8 millones corresponden a jóvenes de zonas urbanas, mientras que los restantes 3.7 millones se concentran predominantemente en zonas rurales y

en adultos de edad avanzada. Y de los 14.9 millones de mexicanos con primaria que no han concluido la secundaria, más de 50% son jóvenes urbanos y 37% jóvenes rurales o adultos urbanos de edad intermedia.

Estos grupos son los que mayor potencial social y económico representan para el país, ya que son padres de familia o están a punto de iniciar una vida en pareja. Además, representan alrededor de 50% de la fuerza laboral, por lo que la mejora en la productividad y competitividad del país dependerá en buena medida del incremento de su nivel educativo.

Si bien es cierto que el rezago, en lo que se refiere al número de personas no alfabetizadas o sin primaria, permanece estable o tiende a disminuir, en el rubro de personas sin secundaria el rezago se incrementa en unos 800 mil jóvenes cada año. En pleno siglo XXI, uno de cada tres mexicanos no alcanza a cumplir con la obligatoriedad de la educación básica.

La función compensatoria en estados y regiones, definida en la Ley General de Educación como responsabilidad del Gobierno Federal, ha sido atendida mediante programas dirigidos a las zonas de mayor rezago y marginación. Se observa, sin embargo, una considerable desarticulación entre estos esfuerzos compensatorios y otros programas de combate a la pobreza, así como problemas de coordinación con la administración estatal, lo que ocasiona duplicidad de esfuerzos. Además, los apoyos compensatorios han sido escasamente evaluados en términos de los resultados del aprendizaje de los alumnos y de la compensación de desigualdades en los niveles de logro educativo de los estudiantes beneficiados.

Al manejarse los programas compensatorios por separado, las innovaciones ahí generadas no pasan a la operación regular de los sistemas, cuyo funcionamiento con frecuencia reproduce las desigualdades. La equidad, en efecto, requiere favorecer con mejores recursos humanos, materiales y financieros, y con servicios de mayor calidad, a las regiones y sectores más desprotegidos; actualmente el sistema ni siquiera logra proporcionarles insumos de igual cantidad y calidad a los que se destinan a los tipos, niveles y modalidades educativos similares del medio urbano.

Tenemos, un sistema educativo que se ha expandido y diversificado, a pesar de lo cual aún no se generaliza el acceso a la educación básica. La demanda de educación media superior y superior obliga a su ampliación, para avanzar en dirección de la equidad y aproximarnos a las tasas de cobertura de nuestros socios comerciales. Es reducida la atención a las necesidades de educación permanente de la población adulta, rubro que se vuelve cada vez más importante. En general, persisten desigualdades en la cobertura -en especial para la población indígena, rural y urbana marginada- que se traducen en realidades dolorosas, con altas tasas de deserción en todos los tipos, con excepción de la primaria.

3.2.2 Calidad de la educación

Durante gran parte del siglo XX, la Secretaría de Educación Pública dedicó sus esfuerzos, ante todo, a la expansión del sistema educativo y a la satisfacción de la demanda, ambas requeridas por el país. La calidad de los servicios, sin embargo, no ha sido atendida con la misma intensidad.

La calidad aún no corresponde a las expectativas de la sociedad, y no está a la altura del nivel educativo que deseamos para el país. Las evaluaciones realizadas en el último decenio arrojan resultados insatisfactorios en todos los tipos. En primaria, las mediciones de los logros en matemáticas y español muestran que aproximadamente la mitad de los alumnos no ha alcanzado los objetivos establecidos en los programas de estudio correspondientes al grado cursado; al mismo tiempo, hay fuertes desigualdades en el logro educativo en contextos de pobreza y en sectores rurales e indígenas. Esto quiere decir que se ha avanzado en cuanto a mantener a los niños en la primaria hasta concluirla, mas no se ha garantizado la equidad en la calidad del aprendizaje para todos.

Los exámenes de ingreso a la educación media superior y superior permiten observar que los aspirantes presentan competencias débiles, especialmente en razonamiento verbal y matemáticas. La falta de calidad se manifiesta también en los problemas de repetición, deserción y eficiencia terminal señalados en el apartado anterior. En el nivel superior se observa una fuerte variación en la calidad entre instituciones: desde las que han alcanzado un buen estándar internacional, hasta las que difícilmente califican como instituciones de educación superior. Esta variación se presenta tanto en escuelas públicas como en las de carácter privado.

En la educación básica se emprendió en la última década una reforma curricular, centrada en el aprendizaje, y se editaron libros de texto acordes con los avances pedagógicos en los diferentes campos del conocimiento. A la vez, se reformó la formación inicial de los maestros, orientándola más a la práctica y a la aplicación de los avances didácticos, y fortaleciendo la organización e infraestructura educativa de las escuelas normales. Se puso en marcha un sistema de actualización permanente de los maestros y directivos de educación básica y se crearon centros de maestros. Aún falta actualizar el currículo de la educación inicial y preescolar, en tanto que en la educación primaria las innovaciones pedagógicas todavía no llegan a las aulas: pocos maestros las han incorporado a su práctica docente.

El reconocimiento de la multiculturalidad se limita a las escuelas bilingües dirigidas a los niños indígenas, cuando debería estar presente en todas las modalidades y tipos. Son sobre todo los no indígenas los que tienen que valorar la diversidad que sustenta nuestra riqueza como nación.

En secundaria se llevó a cabo una reforma que resultó insuficiente para superar la fragmentación de conocimientos y de la experiencia educativa de los estudiantes; no se ha logrado sustituir la estructura y organización tradicional de la escuela secundaria por una nueva, acorde con la concepción de educación básica para la vida, ni se ha logrado mejorar el ambiente formativo para los adolescentes en esta etapa de su desarrollo.

México ha proporcionado gratuitamente libros de texto a todos los educandos de primaria desde los años sesenta del siglo pasado. En la administración anterior, además, se proporcionaron dotaciones de libros de texto para la educación secundaria a los sectores menos favorecidos y, en algunas entidades federativas, a todos los estudiantes. Varios estados promovieron programas de dotación de computadoras, pero se está lejos de contar con ellas en todas las escuelas secundarias y menos aún en todas las aulas.

Hoy debe afrontarse el reto derivado del acceso de crecientes proporciones del grupo de 12 a 18 años de edad a la educación secundaria y a la media superior, junto con el incremento de los costos unitarios y las limitaciones de los recursos públicos. El desarrollo de las nuevas tecnologías, que transforma radicalmente el concepto mismo del libro, con la perspectiva de textos a la medida y en línea, constituye una oportunidad excepcional, congruente con la importancia que los enfoques pedagógicos modernos conceden a la variedad de recursos didácticos.

Por ello, y sin abandonar el principio de apoyar a los alumnos de grupos necesitados, por razones de equidad, la política educativa de México deberá explorar alternativas a la producción masiva de textos y materiales de apoyo, aprovechando las nuevas tecnologías y con acercamientos financieros innovadores.

En las últimas décadas, en la educación media superior se han diversificado las modalidades y se han revisado y actualizado los planes y programas de estudio, mas no con la profundidad deseable. En el bachillerato general hubo innovaciones que superan la noción de escuela preparatoria, para las disciplinas universitarias tradicionales. En educación tecnológica, el fortalecimiento de troncos comunes superó la noción de la instrucción para el ejercicio de un oficio determinado. Más recientemente se redujo el número de carreras técnicas, para concentrarlas en un total de 29, y se buscó adecuar los currículos al sistema de normas de competencias laborales, cuestión fuertemente debatida. La institución encargada de la formación profesional técnica (CONALEP) abrió la oportunidad de que sus egresados adquirieran, con algunos cursos adicionales, la capacidad de proseguir estudios superiores.

La educación media superior aún no encuentra una identidad que deje atrás las modalidades tradicionales y su aislamiento mutuo, insostenible frente a los rápidos cambios en los conocimientos, la tecnología y la organización del mundo laboral, que hacen necesaria una formación que permita seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Para atender esa necesidad, deben proporcionarse a los estudiantes las herramientas indispensables para manejar las nuevas tecnologías de información y comunicación, y para dominar los lenguajes básicos -incluido el tecnológico- de manera que puedan buscar y encontrar la información pertinente. Por otra parte, la precarización del empleo y la ausencia de relaciones familiares sólidas, cada vez más frecuentes, demandan a las instituciones de este tipo educativo constituirse en un espacio formativo de los jóvenes.

El personal docente es un factor crítico. Por las necesidades de expansión del servicio, no siempre se selecciona a las personas idóneas. En la mayoría de instituciones del tipo medio superior los docentes son contratados bajo el régimen de horas-semana-mes, lo cual obstaculiza los esfuerzos para lograr el

mejoramiento individual y colegiado, para que dediquen tiempo extra-clase a la actualización o la planeación de la docencia, y para brindar atención personalizada a los alumnos.

Las autoridades educativas federal y estatales han promovido programas de capacitación y actualización de docentes. Esta actividad, sin embargo, debe ser permanente y la mayoría de instituciones no cuentan con programas adecuados para ello.

En las instituciones de educación media superior el equipo de talleres y laboratorios es generalmente insuficiente y obsoleto, debido a los altos costos que representa su reposición y actualización. El uso de sitios multimedia en red o de talleres especializados compartidos que podrían resolver parte del problema, es incipiente.

La educación superior ofrece, en el conjunto de las instituciones que la integran, una amplia gama de carreras y programas en todas las áreas del conocimiento; sin embargo, no se desarrollan suficientemente carreras innovadoras e interdisciplinarias. A la vez, domina un enfoque de formación profesional demasiado especializado y una pedagogía centrada fundamentalmente en la enseñanza, que propicia la pasividad de los estudiantes, en lugar de estimular el manejo de lenguajes básicos y el pensamiento analítico y creativo. A pesar de los esfuerzos de algunas instituciones, la articulación entre la formación profesional y el mundo del trabajo es aún débil. Se atiende la demanda de egresados del tipo medio superior, pero no se cuenta con suficientes modalidades para satisfacer las demandas de actualización y formación permanente.

Los programas impulsados en los últimos años por el gobierno federal tuvieron como objeto mejorar el perfil del personal académico de carrera, especialmente mediante becas para realizar estudios de posgrado e incentivos para el buen desempeño. Asimismo se ha fomentado la investigación con diversos estímulos. La calidad de los académicos sigue siendo muy desigual entre las diferentes instituciones y es necesario mejorar la operación de los programas de estímulos al desempeño.

Una grave deficiencia de los tipos medio superior y superior sigue siendo la rigidez de sus modalidades educativas. En términos generales, el sistema opera con base en estructuras rígidas y escolarizadas, que impiden a los jóvenes cambiar de institución, y reanudar los estudios a quienes los han interrumpido, así como el acceso de la población adulta. Los esquemas de certificación no facilitan la acreditación del conocimiento adquirido en la práctica.

Los enfoques actuales de la educación para adultos, tienen claras insuficiencias en lo que respecta a la atención de los grupos marginales, ya sean personas de la tercera edad, indígenas, migrantes, discapacitados y otros, ya que la mayor parte de esas personas no tiene acceso a dichos servicios ni posibilidades de éxito dentro de ellos; el hábito del autodidactismo les es extraño.

El sistema educativo nacional no atiende con niveles de calidad adecuados a todos los alumnos que ha incorporado. La distribución desigual de la calidad de los servicios educativos impide que los mexicanos, con independencia de la cultura, el origen social, la residencia rural o urbana y territorial, tengan las mismas oportunidades de aprendizaje.

Si a los rezagos existentes en calidad agregamos los retos que plantean la sociedad del conocimiento y las nuevas tecnologías de información y comunicación, y si consideramos que los niños y jóvenes que en la actualidad están incorporados a los centros educativos desarrollarán su vida familiar, ciudadana y laboral a lo largo del siglo XXI, una época que exige aprendizajes permanentes, se aprecia en toda su extensión la magnitud de los esfuerzos que es necesario realizar.

3.2.3 Integración, coordinación y gestión del sistema educativo

Financiamiento

El financiamiento es uno de los factores más importantes para explicar la desigualdad en la cobertura y en la calidad. Si bien los programas compensatorios han encauzado recursos a los más pobres, éstos comprenden 1.0% del gasto educativo, en tanto que el gasto ordinario por alumno sigue siendo discriminatorio en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas.

En 2001 el gasto educativo nacional alcanzó 6.2% del PIB proveniente en 4.2% de la Federación, en 0.8% de los gobiernos estatales y municipales y en 1.2% de los particulares. Entre los países afiliados a la OCDE, nuestro país es el que dedica a la educación el mayor porcentaje de gasto público. Pese a ello, el nivel de

gasto educativo resulta insuficiente, particularmente si se considera el monto por estudiante. Esto se explica, por la elevada proporción de población en edad de recibir servicios educativos, en relación con el resto de los países de la Organización, y porque los recursos financieros a disposición del gobierno son escasos, en virtud de que el nivel de recaudación fiscal de nuestro país es de los más bajos del mundo.

Para alcanzar una cobertura de servicios educativos similar a la del promedio de los países de la OCDE, el país tendría que destinar 8% del PIB al gasto educativo nacional. Esto sin contar con el esfuerzo necesario para que el desarrollo de la ciencia y la tecnología alcance proporciones semejantes a la de los países industrializados.

El gasto federal por alumno también muestra diferencias importantes entre las entidades federativas. Por lo general, además, el gasto federal reproduce la desigualdad nacional, en vez de compensarla, y la diferencia entre estados ricos y pobres no disminuye.

Por otro lado, se destina una proporción muy elevada de los recursos del Sistema Educativo, muchas veces superior a 90%, al renglón de servicios personales, por lo que los recursos restantes son insuficientes para cubrir los gastos de operación, y para las inversiones que requiere una educación de buena calidad.

Además del esfuerzo financiero que representa el sostenimiento de una educación pública y de calidad, habrán de redefinirse los criterios de asignación presupuestal procurando superar las rigideces descritas.

Federalismo y coordinación

Después de la Revolución, el nuevo régimen comenzó a centralizar crecientemente las funciones educativas, en un sentido opuesto al que establecía la Constitución de 1917, que asignaba la función educativa a estados y municipios. Por una parte se trataba de compensar desigualdades educativas, por ejemplo al asumir la educación rural; por otra, se buscaba homogeneizar las condiciones de trabajo del magisterio, y por ello los sindicatos de maestros apoyaron la centralización; además, y tal vez sobre todo, el régimen basaba su consolidación en la centralización del poder. A partir de los años setenta del siglo XX, la excesiva centralización comenzó a mostrar su ineficacia, a la vez que surgieron reclamos regionales de democratización. Fue entonces cuando se dio inicio al proceso de desconcentración.

Con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa de 1992, se logró un pacto entre la Federación, los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para descentralizar la operación de los servicios de educación básica y normal. Posteriormente se federalizó la educación profesional técnica y la de adultos, así como la construcción y rehabilitación de espacios educativos. En todos los casos, la SEP conservó atribuciones en los aspectos normativos de la educación, así como la responsabilidad de coordinar, integrar y evaluar al Sistema Educativo Nacional.

Casi una década después, aún falta camino por andar: en la mayoría de los estados aún no se han logrado unificar los sistemas educativos de origen estatal y los transferidos de la Federación, en tanto que la descentralización de entidades como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), si bien constituyó un avance, se realizó siguiendo un esquema rígido que reprodujo la estructura central en todas las entidades federativas, en lugar de adecuarse a las circunstancias de cada una.

El reto ahora es avanzar en el proceso de descentralización, buscando esquemas adecuados a las condiciones locales y cuidando de no repetir los vicios y problemas que debieron superarse en la primera etapa de la federalización. Habrá, además, que procurar que los centros educativos tengan mayores márgenes de autonomía, y que cuenten con la participación de los docentes, los estudiantes, las familias y la sociedad en general.

Es importante que las instancias estatales se constituyan en facilitadoras y orientadoras, a la vez que rindan cuentas a la sociedad sobre las acciones que realizan y los resultados que obtienen. La mayoría de los estados cuentan con un área de oportunidad en la formulación de proyectos innovadores y en la experimentación de modelos de gestión, adecuados a las características de los tipos educativos, las condiciones urbanas y rurales, y las demandas de la población.

En la educación media superior y la superior hay fuertes problemas. Los mecanismos de coordinación y planeación que existen son incipientes y no hay criterios comunes entre subsistemas, instituciones y autoridades estatales y federales, para mejorar la distribución geográfica de servicios, en función de las

demandas diversificadas de la población. No existen criterios comunes para la movilidad de los estudiantes, la generación de materiales educativos y la actualización de docentes. A pesar de los esfuerzos de algunas instituciones, la vinculación entre ellas y con otras instancias sociales y laborales es insuficiente. Hay poco trabajo colegiado y no existen mecanismos definidos para la participación de los estudiantes. Asimismo, el sistema tiene una limitada capacidad para acreditar conocimientos adquiridos fuera de las instituciones, y el uso de modalidades de educación a distancia es incipiente.

Participación social

Por lo que se refiere a la participación social, los sistemas educativos de los países contemporáneos incluyen a grandes sectores de la población. En México, por su estructura demográfica, cerca de un tercio de la población total, 30 de los 100 millones de habitantes del país, está inscrita en algún programa de educación formal. El sistema educativo ocupa a más de dos millones de trabajadores, de los cuales 1.5 millones son maestros, y constituyen una fracción considerable de los 34.1 millones de personas que integran la Población Económicamente Activa. Con los dependientes económicos y los padres de familia, prácticamente todos los mexicanos tienen relación directa con el sistema educativo.

Por otra parte, alrededor de 87.5% del conjunto del Sistema Educativo Nacional es público, lo que quiere decir que pertenece a todos los ciudadanos; pese a ello muchas familias y alumnos no ven a la escuela como suya. Los protagonistas del desarrollo de la educación no pueden ser otros que los alumnos y sus padres, los trabajadores de la educación y las autoridades del sistema, no obstante lo cual los primeros han permanecido al margen de la toma de decisiones en materia educativa.

En relación con la educación básica, debe reconocerse que las formas tradicionales de relación entre el gobierno y la sociedad, que se reproducen en la escuela, consisten en actividades dirigidas por el maestro y por la autoridad. Se ha tratado, hasta ahora, de una participación inducida, en la que la autoridad propone los temas y hasta las formas, en lugar de escuchar las propuestas de los alumnos y ciudadanos. Así, los consejos escolares difícilmente representan a la comunidad y la participación suele reducirse a una contribución, monetaria o en especie, que se aplica en mejoras a la infraestructura escolar y en la compra de material didáctico. No se han desarrollado plenamente los mecanismos para que las personas se sientan parte de un todo, se sepan escuchadas y sean corresponsables de las decisiones.

Por otra parte, es importante destacar que algunos actores sociales no han estado plenamente involucrados en el proceso educativo. El caso de los medios masivos de comunicación es el más claro: los niños mexicanos deberían pasar en el aula 20 horas a la semana durante 40 semanas al año, para un total ideal de 800 horas; en contraste, pasan en promedio frente a la televisión unas 30 horas a la semana durante 52 semanas al año, para un total de horas cercano al doble de las que deberían pasar en la escuela: más de 1,500 horas al año. La importancia educativa de los medios, su propia responsabilidad, la de las autoridades educativas para obtener su colaboración de manera que coadyuven a los propósitos educativos nacionales, y la de toda la sociedad para vigilar que lo anterior se cumpla, son tareas difíciles de concretar pero cuya trascendencia merece el esfuerzo.

El reto de la participación social no ha sido atendido suficientemente. En 1999 se estableció el Consejo Nacional de Participación Social en Educación (CONAPASE), instancia de consulta, colaboración, apoyo e información, con representación de los padres de familia, los maestros y su organización sindical, autoridades educativas y otros sectores sociales, que busca la incorporación de sectores interesados en la educación, en particular la básica, en tareas que puedan influir en ella positivamente ampliando su cobertura y mejorando de forma significativa su equidad y su calidad. En su forma actual, sin embargo, el CONAPASE no responde suficientemente al reto de la participación, y su operación efectiva ha sido pobre, y más todavía la de sus homólogos en estados y municipios, lo que corrobora la idea de que la composición misma de tales organismos no es la adecuada, especialmente en la perspectiva de rendición de cuentas.

Evaluación y planeación

La evaluación permanente y sistemática, que combina la participación de instancias externas e internas, es un importante instrumento de gestión. Permite contar con información que es útil para llevar a cabo acciones de mejora, así como para rendir cuentas a la sociedad. En la década pasada la noción de evaluación comenzó a ser aceptada; esta cultura, con todo, aún es frágil entre los responsables del sistema educativo. Este ha sido uno de los motivos de que pocas evaluaciones se hayan hecho públicas.

Hoy existen instituciones y mecanismos dedicados a la evaluación en todos los tipos educativos, y ha comenzado la colaboración entre los responsables de las funciones asociadas con la evaluación en las 32 entidades federativas. Pese a ello, todavía no se puede hablar de un auténtico sistema nacional de evaluación educativa, capaz de hacer frente a la tarea que le corresponde, ni hay suficientes especialistas para asumirla.

Por otro lado, a pesar de los avances en la investigación educativa, el sistema carece de mecanismos que le permitan beneficiarse de sus resultados para la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad. Por su importancia para el sistema educativo, es evidente que resulta prioritario fortalecerla con mecanismos especiales que le permitan desarrollarse en el corto plazo.

Los procesos de evaluación, investigación e innovación educativos, necesitan contar con datos válidos y confiables sobre el Sistema, como el número de escuelas, maestros y alumnos, la permanencia, la deserción y la reprobación, entre muchos otros indicadores.

La SEP maneja desde hace tiempo las estadísticas educativas. Varios factores, sin embargo, han impedido la consolidación de un sistema de información eficiente y moderno. Entre esos factores deben mencionarse, en primer lugar, las dimensiones y la complejidad mismas del Sistema Educativo Nacional.

A lo anterior habría que añadir otros, como la variedad de fuentes de información que no utilizan criterios comunes, lo que explica, por ejemplo, las diferencias entre las estadísticas educativas y los censos de población; la presión de trabajo sobre las instancias que manejan la información, supeditadas a los ritmos de informes y otras demandas de la administración.

Los indicadores que la SEP maneja desde hace tiempo deberán mantenerse, puesto que permiten visualizar el desarrollo del sistema educativo a lo largo de un lapso prolongado; pero deberán complementarse con nuevos indicadores y perfeccionarse en cuanto a la confiabilidad y la validez de la información que proporcionan.

Urge superar el enfoque tradicional de planeación que las propias estructuras centrales de la Administración Federal han propiciado durante muchos años. En este enfoque la planeación, la ejecución y la evaluación son concebidas como procesos separados en el tiempo, muchas veces realizados por diferentes áreas dentro de una misma institución, por lo que difícilmente hay retroalimentación entre ellas.

Es necesario que la planeación y la ejecución se basen en diagnósticos de la situación que no sean sólo cuantitativos, y tomen en cuenta los cambios cotidianos en la problemática que buscan atender. Para que justifique plenamente la necesidad de recursos presupuestales, la planeación deberá incluir ejercicios de análisis colectivo sobre la problemática educativa y su complejidad.

Los programas anuales, generalmente a cargo de las áreas de administración, deberán incluir la participación de los responsables de la ejecución de los proyectos, para no distanciarse de la realidad operativa de los servicios educativos. La evaluación, por su parte, no debe limitarse a análisis anteriores y posteriores a la ejecución, sino que debe incluir comparaciones cuantitativas entre lo programado y lo realizado, y además valoraciones cualitativas referentes a la forma en que se están logrando las metas.

En conclusión, la problemática educativa que afronta la presente Administración es compleja y, por la población que se atiende, de grandes dimensiones. Responder a un reto de tal magnitud exige planteamientos ambiciosos.

4. LA VISIÓN A 2025: UN ENFOQUE EDUCATIVO SIGLO XXI

En contraste con la situación de la educación mexicana en 2001, que sintetiza el punto anterior, en este apartado se presenta la visión deseable para México en 2025, de manera congruente con la visión del país que se presenta el *Plan Nacional de Desarrollo* y, en especial, con las líneas estratégicas de una educación para todos, de buena calidad y de vanguardia.

La visión del Sistema Educativo Nacional en 2025 constituye un ambicioso grupo de elementos que, en conjunto, conforman el *Enfoque Educativo Siglo XXI* definido en este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* como objetivo de largo alcance.

Contribuir al desarrollo de México, con justicia y equidad, es el propósito principal del *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*; ponerlo en marcha significará transformar sus procesos e identificar los factores susceptibles de cambio que permitan perfilar su propia identidad.

El Enfoque Educativo Siglo XXI que establece este Programa se resume como sigue:

En 2025, el Sistema Educativo Nacional, organizado en función de los valores de equidad y calidad, ofrecerá a toda la población del país una educación pertinente, incluyente e integralmente formativa, que constituirá el eje fundamental del desarrollo cultural, científico, tecnológico, económico y social de México.

Por sus concepciones pedagógicas y una creativa utilización de la tecnología, la educación mexicana será efectiva, innovadora y realizadora; sus resultados serán reconocidos nacional e internacionalmente por su buena calidad, fruto del profesionalismo de los educadores, por el manejo transparente de los recursos asignados, por el uso eficiente de la información para alimentar la planeación y la toma de decisiones, y por la adopción de mecanismos rigurosos y confiables de evaluación.

El Sistema Educativo se transformará en una organización que aprenderá de su entorno y se adaptará rápidamente a sus cambios; con estructura flexible y diversificada, que corresponderá a un auténtico federalismo, incluirá la enseñanza formal y la educación para la vida y el trabajo, articulará los tipos, niveles y modalidades y las escuelas e instituciones del sistema entre sí y hacia el exterior; contará con órganos de consulta efectivos, con un marco jurídico funcional, y con la participación y el apoyo de toda la sociedad.

Esta versión sintética del *Enfoque Educativo Siglo XXI* se complementará con las visiones particulares que contienen los subprogramas de los tipos de educación, según las características de cada uno. En los siguientes párrafos se desarrollan y precisan las dimensiones del enfoque en forma genérica, aplicable a todos los ámbitos del sistema.

El *Enfoque Educativo Siglo XXI* precisa que, en 2025, la educación mexicana será:

- *Equitativa* con buena calidad, porque asegurará igualdad de oportunidades de ingreso, permanencia y logro, no limitando la equidad a la cobertura, sino tomando en cuenta la eficiencia, bajo la premisa de que una escuela de calidad desigual no es equitativa. El Sistema Educativo Nacional ya no producirá rezago; el preexistente se habrá reducido y su atención será permanente, con enfoques eficaces de capacitación para la vida y el trabajo.
- *Pertinente*, porque responderá a las necesidades de las personas y a los requerimientos del desarrollo nacional, atendiendo la pluralidad de circunstancias de los educandos, con una oferta creativa de opciones y una gama rica y diversificada de programas e instituciones.
- *Incluyente*, porque atenderá la diversidad cultural regional, étnica y lingüística del país, considerando la riqueza de la unidad nacional como suma de las diferencias y no como uniformidad.
- *Formativa*, en sentido integral, porque conjuntará propósitos científicos, técnicos, con una concepción de humanismo para nuestro tiempo. Más allá de la alfabetización tradicional, incluirá el dominio de conocimientos básicos en matemáticas, ciencia y tecnología, cultura física y deportiva; formación cívica, ética y estética. Según cada tipo educativo, permitirá dominar conocimientos pertinentes, códigos culturales, habilidades de pensamiento, competencias para el trabajo y una sólida formación valoral y ciudadana para garantizar la educación permanente y desarrollar la capacidad y el gusto por aprender.

Las concepciones pedagógicas con las que funcionará el *Enfoque Educativo Siglo XXI* serán:

- *Efectivas*, porque el aprendizaje de los estudiantes constituirá el centro de atención, asegurando el dominio de los conocimientos, habilidades y valores correspondientes, así como la habilidad de aprender a lo largo de la vida; maestros y académicos, como profesionales de la educación, serán facilitadores y tutores del aprendizaje, con un papel renovado de la interacción con el alumno.
- *Innovadoras*, no sólo por integrar nuevas tecnologías de información y comunicación sino porque serán utilizadas con enfoques pedagógicos que integren los aportes de las ciencias cognitivas y de la investigación educativa; los educadores se actualizarán permanentemente y las instituciones aprenderán, mientras que las innovaciones serán un componente natural de la educación. Las aulas no serán el único lugar de aprendizaje, se enlazarán con redes de información y comunicación

multimedia, pero también con laboratorios y talleres especializados y con prácticas culturales y laborales fuera de la institución.

- *Realizadoras*, porque formarán personalidades libres y ciudadanos con valores democráticos, capaces de convivir armónicamente, respetando la diversidad cultural y los derechos de otros. Los estudiantes expresarán sus intereses y las instituciones les ofrecerán espacios de convivencia adecuados a su edad.

Con relación a la buena calidad, la manera de valorarla y los elementos que la harán posible, el *Enfoque Educativo Siglo XXI* implica que, en el año 2025:

- *Los niveles de aprendizaje* de los alumnos se habrán elevado, al tiempo que las diferencias regionales se habrán reducido, y la calidad del sistema educativo será reconocida nacional e internacionalmente. Lo anterior podrá apreciarse gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación adecuados a cada tipo, cuyos resultados se utilizarán para el mejoramiento de la calidad y serán altamente valorados por maestros, directivos y la sociedad en general. Todas las instituciones públicas y privadas satisfarán criterios básicos de buena calidad, acordes con su naturaleza. Con apoyo en un eficaz sistema de información, la evaluación y la investigación educativa apoyarán la toma de decisiones y el rendimiento de cuentas.
- *Los profesores*, así como los cuadros directivos de todos los tipos, niveles y modalidades, tendrán un perfil idóneo y un fuerte compromiso con sus alumnos y con las funciones que tengan asignadas. Maestros y académicos se asumirán como profesionales responsables, acostumbrados a rendir cuentas y gozarán del respeto y reconocimiento de la sociedad. Toda persona que trabaje en el sistema educativo contará con las condiciones adecuadas para ello, y percibirá una remuneración apropiada a su responsabilidad y desempeño.
- Todas las escuelas e instituciones contarán con las *instalaciones e infraestructura* suficientes y en buen estado; de acuerdo con sus características, tendrán amplio acceso a las tecnologías de la comunicación y la información, que serán plenamente aprovechadas por maestros y alumnos.
- En cuanto a los *recursos financieros*, gracias al esfuerzo de los tres niveles de gobierno y de la sociedad, la proporción del gasto público y del Producto Nacional que se destine a educación habrá alcanzado niveles similares a los de los países de mayor desarrollo y tendrá correspondencia con la población atendida; los recursos públicos se asignarán eficientemente y equitativamente entre tipos educativos, renglones del gasto, educandos, instituciones y entidades federativas; los recursos se utilizarán con eficiencia y transparencia; se contará con mecanismos de verificación que permitirán el rendimiento de cuentas.

Los aspectos estructurales, jurídicos y de consulta y participación social, funcionarán de la siguiente manera en el 2025:

- El Sistema Educativo Nacional estará integrado por los sistemas de las 32 entidades federativas, con una articulación que respetará la especificidad de cada uno y hará que el conjunto se enriquezca con la interacción de todos. La instancia federal, con una estructura orgánica redefinida y de dimensiones reducidas, cumplirá un papel de coordinación altamente provechoso para el conjunto del sistema y positivamente valorado por las entidades. El conjunto se habrá transformado en una organización que aprenderá y se adaptará ágilmente a los cambios del entorno.
- Los tres grandes tipos de educación -básica, media superior y superior- habrán consolidado un perfil propio; los niveles y modalidades de cada tipo atenderán las necesidades reales de los alumnos y la sociedad y combinarán elementos comunes; habrá una clara articulación entre las modalidades de un mismo tipo y los diversos tipos entre sí; se diseñarán mecanismos claros y eficientes para facilitar el tránsito de una modalidad a otra, así como de la escuela al trabajo y viceversa.
- El Sistema Educativo Nacional proporcionará una formación pertinente para la vida y el trabajo a quienes no hayan podido beneficiarse plenamente de la educación formal, así como programas permanentes para quienes requieran renovar o actualizar sus conocimientos para hacer frente a las necesidades de la sociedad del conocimiento.

- Los sistemas estatales habrán fortalecido sus estructuras de coordinación con las instancias federales a fin de que ambas puedan brindar una mejor atención a las escuelas; la lógica de la operación se habrá invertido: las estructuras superiores al servicio de las intermedias y éstas en apoyo de cada escuela o institución. En educación media superior y superior las instancias de coordinación se habrán consolidado plenamente.

Con lo anterior, el centro de gravedad del sistema educativo se ubicará en cada escuela e institución, con las estructuras intermedias y superiores al servicio de lo que ocurre en aquéllas. Los planteles de educación básica y media superior tendrán amplio margen para tomar decisiones propias y habrán desarrollado la capacidad de hacerlo eficazmente; los de tipo superior harán un uso responsable de su autonomía, cuyos alcances habrán sido claramente definidos, y la rendición de cuentas será un ejercicio habitual.

- Escuelas e instituciones serán organizaciones abiertas, con interacciones horizontales en cada tipo y verticales entre tipos y niveles; y vinculadas con el entorno nacional e internacional, lo que habrá mostrado su potencial como fuerza innovadora y de cambio.
- El sistema contará con un marco jurídico y órganos de consulta completos y funcionales. Las actividades normativa, evaluatoria y compensatoria se habrán precisado de tal forma que las entidades participen corresponsablemente en ellas.
- Gracias a mecanismos efectivos de planeación y gestión integral, que se beneficiarán de los resultados de la evaluación y la investigación educativa, el Sistema Educativo Nacional se habrá transformado en una organización que aprenderá de su entorno.
- La educación será de interés prioritario para todos los sectores de la sociedad, quienes la apoyarán efectivamente y participarán de manera activa en su quehacer. El sistema educativo habrá logrado involucrar a los medios de comunicación y, en general, al conjunto de las instituciones de la sociedad, para que apoyen efectivamente su labor. Habrá formas variadas y mecanismos eficientes de participación social y rendición de cuentas. La sociedad tendrá y manifestará un alto aprecio por el trabajo de los profesionales de la educación, y habrá un alto grado de satisfacción en lo que se refiere a la calidad educativa.

5. LA ETAPA 2006: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los ambiciosos planteamientos contenidos en la visión a 2025 se harán realidad en una secuencia sostenida de pasos en la dirección correcta. Por ello la planeación de largo plazo debe articularse con los objetivos más inmediatos.

Por consiguiente, a partir de los lineamientos del *Plan Nacional de Desarrollo*, del diagnóstico del Sistema Educativo Nacional en 2001, y de la visión del propio Sistema a 2025 que se resume en la expresión *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* establece tres objetivos estratégicos que, a su vez, serán desarrollados por los subprogramas de los tipos educativos. Los dichos objetivos se refieren a cobertura y equidad; buena calidad de los procesos y resultados educativos; e integración y gestión del Sistema.

Los subprogramas de educación básica, educación media superior y superior tendrán objetivos estratégicos que coincidirán con los mencionados. Cada objetivo estratégico será desarrollado por un conjunto de políticas generales, objetivos particulares y líneas de acción, con metas precisas. Las líneas de acción podrán concretarse en diversos proyectos y programas que en este documento sólo se enunciarán.

El punto relativo a la educación para la vida y el trabajo tendrá los mismos objetivos estratégicos, pero lo desarrollará posteriormente, una vez que se constituya el organismo responsable. La Segunda Parte del Programa Nacional de Educación 2001-2006, denominada *Reforma de la Gestión del Sistema Educativo*, presentará políticas, objetivos particulares, líneas de acción y metas relacionadas con aspectos de carácter estructural del Sistema Educativo Nacional.

Los objetivos estratégicos del *Programa Nacional de Educación*, congruentes con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo son:

- Ampliar el sistema educativo privilegiando la equidad.
- Proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos.

- Impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión institucional y la participación social.

6. CÓMO SABER SI AVANZAMOS: EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Un proceso de planeación debe incluir, como componentes esenciales, los relativos a la evaluación de resultados y el seguimiento de avances que, en una concepción democrática, se relacionan de manera estrecha con el componente *rendición de cuentas*. Así lo considera el *Plan Nacional de Desarrollo*, que incluye un sistema de seguimiento y control cuyo elemento central es un Sistema Nacional de Indicadores, que medirá los avances del plan. En lo relativo al sector educativo, el Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República, en su versión inicial, comprende una serie de puntos que se agrupan en varios rubros.

El primer rubro comprende aspectos relativos a la equidad y la cobertura de los diversos tipos del Sistema Educativo Nacional, incluyendo indicadores tradicionales, como el grado promedio de escolaridad de la población; el índice de rezago en educación básica; el porcentaje de asistencia escolar del grupo de edad de 6 a 14 años; el porcentaje de cobertura en educación media superior y en educación superior; y el índice de analfabetismo. En este mismo rubro, el Sistema Nacional de Indicadores incluye otros no utilizados antes, como la proporción de jóvenes de bajos ingresos que se benefician de la educación pública respecto a los de altos ingresos, y el número de becas otorgadas en educación básica, media superior y superior.

A estos indicadores podrán añadirse otros, en la medida en que la información lo permita y las necesidades de la conducción del sistema educativo lo requieran; además, conviene insistir en que todos los indicadores, los de este rubro y los siguientes, deberán manejarse como indicadores de equidad, en la medida en que la información se desagregue según entidades, regiones y municipios de diverso grado de marginación, o identificando grupos en situación de especial vulnerabilidad.

El siguiente rubro del Sistema Nacional de Indicadores contiene los que se refieren a la calidad. En este sentido, a pesar de que el sistema educativo cuenta desde hace tiempo con alguna información, ésta no se ha manejado en forma pública, como mecanismo de un sistema de seguimiento y rendición de cuentas. Los indicadores de este rubro incluyen el porcentaje de alumnos de 6o. grado que alcanzan un logro educativo satisfactorio en competencias comunicativas y matemáticas; la inclusión de contenidos de formación ciudadana y de valores en Educación Básica; el porcentaje de maestros y directivos de educación básica que aprueben el curso nacional de actualización respectivo; el porcentaje de profesores de tiempo completo en educación superior con estudios de posgrado; y un índice de satisfacción de empleadores con egresados de educación media superior y superior.

El rubro de eficiencia incluye indicadores como el porcentaje de terminación y el índice de reprobación en educación básica o media superior, o los índices de deserción. El rubro de indicadores de satisfacción del beneficiario, incluyendo la satisfacción de los padres de familia en relación con los resultados de la educación básica, y la de los empleadores respecto a los estudiantes y egresados de educación media superior y superior. Se manejarán también indicadores de innovación y cambio; federalismo y municipalización; participación ciudadana y rendición de cuentas; reducción de costos; y sustentabilidad.

A partir de la experiencia de su aplicación, este conjunto de indicadores deberá desarrollarse y enriquecerse, precisando los elementos que incluye, añadiendo algunos y sustituyendo otros, y mejorando la definición conceptual y operativa de cada uno, a fin de que reflejen con mayor precisión y fidelidad la realidad.

El total de indicadores de este sistema nacional, sin embargo, no deberá ser muy numeroso, a fin de que sirva a los propósitos del titular del Poder Ejecutivo Federal que debe atender a todos los sectores de la administración, y requiere en consecuencia de una apreciación sintética de cada uno de ellos. Las autoridades educativas, en cambio, necesitan tener una visión más detallada, para sustentar decisiones relativas a los múltiples aspectos de cada tipo, y modalidad. Dada la gama de aspectos a evaluar, no basta un solo método para abarcarlos todos correctamente; por el contrario, deben combinarse acercamientos diversos que, en su conjunto, arrojen información suficiente sobre los aprendizajes que alcancen los alumnos; sobre el desempeño de maestros, académicos y directivos; sobre el funcionamiento de los centros escolares y las instituciones como tales, y, por último, sobre el global de los sistemas estatales y el del sistema nacional en conjunto, tanto considerado en sí mismo como en una perspectiva internacional.

Algunos tipos de evaluación mencionados son ejecutados por maestros y académicos, y así deberá seguir ocurriendo, pero puede mejorar su calidad; otras evaluaciones corresponden a la escuela o institución; también se puede mencionar las que comprende la zona escolar y la entidad; y otras más que se realizan a escala nacional. En suma, no se trata de un mecanismo simple y centralizado de evaluación, sino de un gran conjunto de elementos, debidamente articulados, para que sus resultados ofrezcan una visión precisa del estado del Sistema Educativo Nacional en todas sus dimensiones.

Por lo anterior, una de las líneas que se desarrollará en la segunda parte de este *Programa Nacional de Educación 2001-2006* incluye lo relativo a la información sobre el Sistema Educativo Nacional, a su evaluación, y a la investigación educativa, como elementos que deberán emplearse amplia y rigurosamente para un mejor conocimiento de la realidad educativa.

Se propondrán elementos precisos para la integración de un conjunto de mecanismos que constituya un verdadero y robusto Sistema Nacional de Evaluación Educativa, incluyendo la creación de un nuevo organismo especializado.

La dimensión relativa a la rendición de cuentas, por otra parte, es fundamental en la concepción democrática del funcionamiento del sistema educativo, pero también es compleja, pues implica responder con precisión las preguntas relativas a quién debe rendir cuentas, ante quién o quiénes, sobre qué aspectos, y cuándo y cómo.

Cada una de las interrogantes anteriores tiene más de una respuesta:

- Quién debe rendir cuentas: la autoridad educativa nacional, sin duda, pero también las estatales y, en la medida que proceda, las de cada escuela o institución y hasta cada maestro.
- Ante quién deberá hacerse: aunque de manera abstracta, la entidad ante la que deberán rendirse cuentas de lo educativo no puede ser otra que la sociedad, pero no resulta fácil concretar este concepto; los poderes legislativos, nacional y estatales, como representantes legítimos de la sociedad, serán, obviamente, destinatarios obligados de la rendición de cuentas, pero puede y debe haber otras formas de cumplir con tan importante obligación en formas diferentes.
- Sobre qué aspectos: por una parte sobre el uso de los recursos destinados a la educación, pero también sobre el funcionamiento de las escuelas e instituciones y, principalmente, sobre los resultados educativos, incluyendo las dimensiones de cobertura, equidad y buena calidad.
- Cuándo deberán rendirse cuentas: en forma periódica, por lo menos anual, pero también en lapsos más amplios, a fin de valorar esfuerzos de mediano plazo; en momentos diversos, en función de proyectos específicos de interés público.
- Cómo deberá hacerse: nuevamente es fácil responder en abstracto: en forma objetiva, precisa y transparente; sin embargo, no es tan sencillo concretar estas cualidades.

A reserva de que las preguntas anteriores se vayan respondiendo progresivamente, a partir de la experiencia, el propósito de rendición de cuentas, que encarna una de las principales novedades del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, implica por lo menos dos compromisos precisos: en primer lugar, el que se refiere a la difusión de resultados de las evaluaciones que se hagan en el Sistema Educativo Nacional; en segundo lugar, el compromiso de que las autoridades educativas informen a la sociedad, de manera regular, sobre los avances en la consecución de los propósitos del *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, tanto a través de los mecanismos que establece al respecto el *Plan Nacional de Desarrollo*, como por otros conductos pertinentes.

Segunda parte

REFORMA DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

1. DEFINICIÓN Y COMPONENTES

El Plan Nacional de Desarrollo afirma que, para alcanzar sus grandes propósitos, se necesitan *acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión, y añade que no se trata de un proceso de mejora gradual y paulatina, sino de generar rápidamente los cambios profundos que nos permitan recuperar el tiempo perdido y la capacidad de respuesta para atender con prontitud y eficacia las necesidades de la sociedad.*

Sin embargo, el Plan Nacional precisa después que, *no obstante la urgencia evidente del cambio, el reto de forjar un buen gobierno no es una tarea que pueda realizarse por decreto o atendiendo a una tendencia mundial, sino que demanda un trabajo serio y persistente* y, al referirse específicamente a la educación, apunta que:

Lograr que el sistema educativo nacional pase de la situación prevaleciente a la descrita no es sencillo ni puede lograrse en poco tiempo. Una administración federal comprometida no es suficiente, es necesario el esfuerzo sostenido de toda la sociedad. Los cambios deben darse progresiva pero firmemente, con base en programas de trabajo que comprometan a todos los niveles de gobierno y a todos los actores del sistema; es decir, con programas que involucren a toda la población. Iniciar este proceso es el objetivo medular de la acción gubernamental.

En este marco, las políticas para el desarrollo del Sistema Educativo Nacional deben buscar un equilibrio entre ambición y realismo. Para precisar los objetivos y líneas de acción que permitirán avanzar hacia la visión que plantea el *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, fue necesario, primeramente, tener una idea clara de la situación que prevalece en la actualidad, reconociendo aciertos y desaciertos del pasado. Un segundo paso consistió en identificar con precisión lo que conviene conservar y reforzar, y lo que es necesario modificar. Luego se buscó establecer propósitos que no fueran triviales ni meramente declarativos, entendiendo los tiempos que exige el cambio educativo para arrojar resultados satisfactorios.

La propuesta de *Un Enfoque Educativo para el Siglo XXI* implica realizar cambios desde dos perspectivas: la que se refiere a cada uno de los grandes tipos de educación y la que se refiere a los cambios en la gestión del sistema educativo. La Reforma que se propone contiene cambios importantes en los que están involucrados los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); los actores educativos (autoridades, padres de familia, alumnos y maestros); y los diferentes sectores (público, privado y social).

Los aspectos que contempla dicha Reforma son: federalización educativa; financiamiento; mecanismos de coordinación, consulta y participación de la sociedad; marco jurídico; evaluación, investigación e innovación educativa; y gestión integral del Sistema.

A continuación se plantean la visión de la Reforma, su objetivo estratégico y sus políticas, así como los objetivos particulares y las líneas de acción que permitirán el logro de los objetivos, con metas precisas que concretan los compromisos de esta administración.

2. VISIÓN DE LA REFORMA DE LA GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO AL 2025

A partir del *Enfoque Educativo para el Siglo XXI*, que sintetiza la visión a 2025 de este Programa, a continuación se presenta la visión particular de los aspectos estructurales y de gestión integral del sistema educativo:

- En el año 2025, el Sistema Educativo Nacional funcionará con un esquema de gestión integral, en el que las estructuras de los niveles federal, estatal y municipal trabajarán articulada y eficientemente a partir de las necesidades y características específicas de los alumnos, de las escuelas e instituciones de los diferentes tipos, niveles y modalidades educativas.

Esta visión se precisa como sigue:

Federalización y estructura del Sistema

- El federalismo educativo será una realidad, porque el Sistema Nacional estará integrado por los sistemas educativos de las 32 entidades federativas, con una articulación que respetará la especificidad de cada uno y hará que el conjunto se enriquezca con la interacción de todos.
- La instancia federal, con una estructura orgánica redefinida y con dimensiones reducidas, cumplirá un papel de rectoría y coordinación altamente provechoso para el conjunto del Sistema, y positivamente valorado por las autoridades educativas estatales. El sistema educativo se habrá transformado en una organización que aprenderá y se adaptará ágilmente a los cambios del entorno.
- Los sistemas estatales habrán fortalecido estructuras intermedias para la educación básica, asegurando el enlace de las estructuras superiores con las escuelas; en educación media superior y superior los organismos de coordinación y planeación se habrán consolidado plenamente.
- El centro de gravedad del sistema educativo estará situado en cada escuela e institución, en tanto las estructuras intermedias y superiores estarán al servicio de éstas. Los planteles de educación básica y media superior tendrán amplio margen para tomar sus decisiones y habrán desarrollado su

capacidad de hacerlo eficazmente; por su parte las instituciones de educación superior usarán responsablemente su autonomía, cuyos alcances habrán sido claramente definidos, y la rendición de cuentas será un hecho habitual.

Financiamiento de la educación

- La educación mantendrá una alta prioridad en las políticas públicas, lo que se reflejará en la inversión del Estado en el servicio educativo, así como en aquellas acciones que contribuyan al desarrollo integral de las capacidades de los alumnos en diferentes áreas: ciencia y tecnología, cultura, deporte y los programas dirigidos específicamente a la juventud.
- El gasto educativo, como proporción del PIB, así como el gasto por alumno, habrá alcanzado niveles comparables a los de los países desarrollados.
- Con base en esquemas tributarios modernos, el gasto público destinado a la educación se asignará mediante mecanismos eficientes de distribución, que responderán a criterios de equidad y calidad, y tendrán en cuenta la evolución de los sistemas educativos estatales.

Coordinación, consulta y participación

- Se habrá vuelto habitual el trabajo colegiado entre las autoridades educativas estatales y la autoridad federal. Compartirán los propósitos de equidad con calidad, y la responsabilidad de las decisiones fundamentales del Sistema Educativo Nacional.
- Las autoridades establecerán mecanismos de comunicación, diálogo respetuoso y consenso con los organismos gremiales de los trabajadores del sector, para trabajar corresponsablemente en el logro de los fines de la educación.
- Las autoridades confrontarán sistemáticamente sus puntos de vista con los de especialistas destacados en el campo educativo, a través de órganos consultivos cuyas aportaciones enriquecerán la toma de decisiones.
- La sociedad habrá asumido a la educación como un asunto que le compete directamente; estará organizada y participará activa y responsablemente, aportando opiniones que nutran la toma de decisiones en los diferentes ámbitos educativos.
- La SEP, las autoridades educativas estatales, las estructuras intermedias y las instituciones educativas, serán instancias sensibles que se preocuparán por escuchar y captar lo que las personas piensan, quieren y expresan. La autoridad educativa, en los diferentes ámbitos de acción, promoverá intercambios de experiencias escolares, locales, regionales y nacionales, a fin de conocer los éxitos y las dificultades del camino y hacer oportunamente los ajustes pertinentes.
- Existirá buena relación y entendimiento entre el Sistema Educativo Nacional y los medios de comunicación, lo que permitirá el diálogo y la discusión constructiva sobre los diferentes temas relacionados con la educación en apoyo al logro integral de los propósitos de la educación.

Marco jurídico

- El sistema educativo contará con un marco jurídico completo, funcional y eficaz, que sustente su funcionamiento y las transformaciones que exija su desarrollo.
- Las atribuciones normativas y operativas se precisarán de tal forma que la autoridad educativa federal, las locales y las municipales, las ejerzan de manera corresponsable y articulada en el marco del federalismo.

Conocimiento, gestión integral y evaluación

- La calidad del Sistema Educativo Nacional y sus componentes podrán ser apreciados objetivamente, gracias a mecanismos rigurosos y confiables de evaluación que serán independientes de las autoridades, cuyos resultados se difundirán y utilizarán para el mejoramiento de la calidad; estos instrumentos de evaluación serán altamente valorados por los maestros, los directivos y la sociedad.
- Las instituciones educativas, públicas y privadas, de todos los tipos, niveles y modalidades, satisfarán criterios básicos de calidad, acordes con sus fines y su misión.

- Gracias a mecanismos eficaces de fomento, la investigación y la innovación educativas se habrán fortalecido y contribuirán sistemáticamente a mejorar la calidad del Sistema.
- Operará un Sistema Nacional de Información Educativa, moderno y eficiente, cuya base de datos permita conocer con objetividad y precisión la situación del aprendizaje de los alumnos, así como los niveles de desempeño de maestros, de escuelas e instituciones, y de entidades administrativas.
- El Sistema de Información ofrecerá, en forma oportuna, un panorama actualizado del Sistema Educativo Nacional, para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- El Sistema Nacional de Indicadores Educativos sustentará la planeación y facilitará que autoridades, directivos y docentes utilicen dichos indicadores para la formulación de proyectos que mejoren la calidad de la educación.
- Se habrá consolidado y generalizado la cultura de la planeación y de la evaluación participativas.

Acreditación, incorporación y revalidación

- El Sistema Educativo Nacional contará con criterios y procedimientos para acreditar y certificar conocimientos y para incorporar, revalidar o reconocer la equivalencia de cualquier tipo de estudios, en forma rápida y efectiva.

3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS

La Reforma de la gestión del sistema educativo tiene como fin último la búsqueda de una educación de buena calidad para todos. Esta reforma se aboca directamente al logro del tercero de los objetivos estratégicos del Programa Nacional de Educación: fortalecer el federalismo educativo, la integración, coordinación y gestión institucional, y la participación de la sociedad.

En el contexto de la visión al 2025 del Sistema Educativo Nacional que se plantea en la Primera Parte de este Programa, en el periodo 2001-2006 se buscará:

- Fortalecer la relación federalista de manera que los tres niveles de gobierno trabajen coordinadamente para lograr una educación de buena calidad con equidad.
- Crear nuevos mecanismos de participación corresponsable para que las personas y los grupos sociales involucrados e interesados en la tarea educativa aporten trabajo, ideas, creatividad y empeño, dirigidos al logro de los fines educativos.
- Emprender un esfuerzo redoblado en la búsqueda de alternativas de financiamiento y una mejor distribución de los recursos que requiere la tarea educativa.
- Fortalecer la evaluación, el conocimiento y la gestión integral del Sistema.
- Promover la actualización del marco jurídico de la educación, adecuándolo a los nuevos paradigmas de coordinación y gestión que emprenderá la presente administración.
- Avanzar en la reorganización de la Secretaría de Educación Pública para adecuarla a los nuevos requerimientos del Sistema Educativo Nacional y estar así a la altura de las circunstancias actuales.

El logro de estos objetivos requiere de políticas claras que reflejen la firme decisión de la presente administración. Éstas se presentan a continuación:

- Se promoverá el federalismo educativo, propiciando cambios estructurales y en las relaciones de coordinación y vinculación que se establecen entre las autoridades educativas locales y la federación, de manera que las entidades estatales participen activamente en las decisiones que competen a todos.
- Se fortalecerá la integración, coordinación y gestión institucional del Sistema Educativo Nacional, con el fin de que su funcionamiento se dirija primordialmente al aprendizaje de los estudiantes y al logro de los objetivos de la educación.
- Se impulsará el desarrollo de esquemas equitativos de financiamiento y distribución de recursos, que tomen en cuenta las características y necesidades de las entidades federativas, los grados de desarrollo de los tipos, niveles y modalidades educativos y las circunstancias específicas de las diferentes dependencias e instituciones que integran el Sistema Educativo Nacional.

- Se impulsarán decididamente la evaluación y la investigación en los ámbitos educativo y de gestión institucional, con el fin de conocer la situación de la educación nacional, explicar sus avances y limitaciones, para sustentar los procesos de planeación y de toma de decisiones, y para rendir cuentas a la sociedad sobre el destino de los recursos y los resultados que se logran con su ejercicio.

4. OBJETIVOS PARTICULARES, LÍNEAS DE ACCIÓN Y METAS

Objetivo particular 1

Coadyuvar a la consolidación del Sistema Educativo Nacional mediante el fortalecimiento del federalismo y la adecuación de la estructura de la SEP.

Líneas de acción y metas

A. Impulsar el avance y la consolidación del proceso de federalización educativa

- Reorganizar la estructura del Sistema Educativo Nacional para transferir la operación de todos los tipos, niveles y modalidades educativos íntegramente a las entidades, a través de nuevas formas de responsabilidad compartida entre la instancia federal y las estatales en lo normativo, lo curricular, lo compensatorio y la evaluación.
- Establecer mecanismos para la revisión y renovación de los procesos de descentralización, tomando en cuenta los aspectos técnicos y construyendo los consensos necesarios que faciliten la transferencia de los servicios educativos que aún no han sido federalizados.

Metas

La descentralización requiere de la voluntad del Gobierno Federal, de los ejecutivos estatales, y de las instancias magisteriales. Los avances del proceso, por consiguiente, no pueden establecerse de antemano en forma unilateral, y deberán ser resultado de trabajos participativos. Por ello, las metas de la SEP en este renglón son elaborar, durante 2002, un esquema para fortalecer la federalización y, a partir de 2003, iniciar la construcción de acuerdos atendiendo a las características específicas del desarrollo educativo de cada estado y los criterios de cobertura, equidad y calidad.

B. Fortalecer los sistemas educativos estatales

- Fortalecer a las instancias estatales, profesionalizando los equipos técnicos.
- Extender y consolidar la descentralización, de suerte que el resto de las estructuras del sistema educativo que se encuentran entre el nivel estatal y el de cada escuela, se reformen y refuercen en función de las necesidades de los alumnos, los maestros, y de la calidad del servicio.
- Establecer esquemas de trabajo congruentes con la federalización, que la profundicen y adecuen a las circunstancias geográficas y de organización territorial de cada entidad federativa, en el municipio, elemento clave de la estructura política del país, y en la zona escolar, estructura intermedia tradicional del sistema educativo.
- Establecer mecanismos de coordinación en los ámbitos intermunicipal e interestatal, en zonas metropolitanas en que se integran áreas de más de una entidad, o en el caso de grupos étnicos de territorios que trascienden fronteras estatales.
- Fomentar relaciones horizontales que configuren redes especializadas, donde las entidades compartan experiencias y se apoyen unas a otras, en un verdadero sistema federal.
- Impulsar mecanismos de planeación y evaluación que articulen los niveles federal, estatal y municipal del Sistema Educativo Nacional.
- Promover la participación de los equipos estatales y tomar en cuenta su experiencia y opinión en el momento de establecer normas, de modo que éstas constituyan aportes positivos para la evolución del Sistema.

Meta

Establecer, en 2001, un mecanismo permanente de apoyo a la federalización, para profesionalizar los equipos técnicos de los sistemas estatales de educación e impulsar innovaciones, tanto a partir de la demanda de las entidades como de la oferta que conforme la SEP.

C. Adecuar las estructuras de la SEP

- Realizar un estudio exhaustivo de la estructura de la SEP, a fin de identificar con precisión áreas que convenga fusionar, dividir, reubicar o, en su caso, suprimir.
- Crear una instancia dentro de la estructura de la SEP que coordine la educación media superior, con los apoyos necesarios para impulsar su desarrollo.
- Redefinir las funciones de la Dirección General de Evaluación, precisando las actividades que continuará realizando y las que se transferirán al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación.

Metas

Al final de 2003, la SEP contará con un diagnóstico completo de la situación de su estructura y una propuesta de reestructuración; en 2005 habrá realizado los cambios que resulten pertinentes, deseables y posibles.

La reorganización de la Dirección General de Evaluación, la creación de la Coordinación General de la Educación Media Superior, y la del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (que se incluye como proyecto más adelante) se realizarán a más tardar en 2002.

D. Integrar y sistematizar políticas y programas compensatorios

- Tender a igualar el gasto por alumno entre entidades, mediante criterios de discriminación positiva a favor de las áreas y grupos más desfavorecidos.
- Manejar de manera integrada los programas de educación compensatoria, tanto los que reciben financiamiento internacional como los que se realizan con recursos nacionales, evitando duplicidades y en estrecha coordinación con los de otras secretarías y entidades.
- Coordinar los esfuerzos compensatorios que en materia de educación básica realizan la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, las entidades federativas y el CONAFE.

Meta

Establecer, en 2002, un esquema para la articulación de los programas compensatorios.

E. Sistematizar los esquemas de cooperación internacional

- Hacer una evaluación integral de las oportunidades de financiamiento internacional, articulando los intereses de las distintas instituciones, para aprovechar mejor los recursos que pueden captarse del exterior con el propósito de fortalecer el desarrollo educativo del país. Tender a la integración y consolidación de proyectos educativos llevados a cabo con el apoyo de recursos de distintas fuentes de financiamiento internacional.
- Aumentar y fomentar el grado de participación de México en actividades de cooperación internacional, buscando beneficiar a los diversos niveles del Sistema Educativo y a los sistemas de las entidades federativas.
- Inaugurar una relación internacional bilateral y multilateral más productiva, coordinando eficazmente tanto la demanda como la oferta de cooperación internacional en el ámbito de la educación.
- Solicitar la participación y el apoyo coordinado de organismos regionales e internacionales que administran programas educativos de interés para el país, procurando el desarrollo de la cooperación horizontal, la articulación de las reuniones ministeriales y la complementación de actividades en el ámbito de esos organismos.

Meta

Contar, en 2002, con un esquema para aprovechar la cooperación educativa internacional.

Proyectos

- Esquema flexible para la federalización de servicios aún no descentralizados.
- Mecanismo permanente de apoyo al desarrollo educativo de los Estados.
- Evaluación, rediseño y adecuación de la estructura de la SEP.
- Coordinación General de Educación Media Superior.
- Reestructuración de la Dirección General de Evaluación.
- Esquema para la articulación de políticas y programas compensatorios.
- Esquema de cooperación internacional.

Objetivo particular 2

Incrementar los recursos de que dispone el Sistema Educativo, mejorar su distribución y establecer mecanismos para hacer más eficiente y transparente su uso.

Líneas de acción y metas

A. Incrementar el monto absoluto de los recursos para la educación

- Considerar iniciativas del sector social sobre el carácter gratuito del servicio con apego irrestricto al principio constitucional de la gratuidad de la educación básica superando dicotomías que oponen lo público y lo privado.
- Promover esquemas innovadores de financiamiento, que permitan aumentar los recursos públicos y privados destinados a la educación.
- Aumentar, en particular, el monto de los recursos destinados a mejorar la calidad y la equidad, y mantener su continuidad.

Meta

Alcanzar, en 2006, una proporción del 8% del PIB destinada a educación.

De acuerdo con los criterios internacionales, esta proporción se refiere al total de la inversión en educación, que incluye el gasto público y el privado. No incluye el gasto en ciencia y tecnología.

Dado que la aprobación de los presupuestos de egresos es facultad exclusiva del Legislativo, la tarea del Ejecutivo será proponer al Congreso un esquema que permita alcanzar la meta y proporcionar la información que se requiera para la construcción del consenso necesario.

B. Establecer criterios para mejorar la distribución de los recursos federales

- Perfeccionar el diseño y la aplicación de criterios equitativos de distribución del gasto destinado a la educación con la participación de la federación y los estados.

Meta

Contar con una propuesta de criterios de distribución de recursos federales en 2002.

C. Eficientar y transparentar el uso de los recursos destinados a educación

- Armonizar el valor de la eficiencia con los de calidad, justicia y equidad.
- Poner en marcha mecanismos de decisión que permitan a los responsables de un proyecto realizar los ajustes que el desarrollo del mismo requiera, buscando incrementar la eficiencia y evitando que los medios de control del gasto obstaculicen las acciones sustantivas que dieron sentido a la asignación y uso de los recursos.
- Utilizar procedimientos más transparentes y ágiles para asignar recursos, de manera que las áreas interesadas y la sociedad puedan cerciorarse con facilidad de su correcta aplicación.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en materia financiera.

Metas

En 2002, mejorar los procedimientos de asignación de recursos en el ámbito de competencia de la SEP y proponer a las autoridades educativas estatales la adopción de procedimientos y mecanismos similares.

Establecer mecanismos de rendición de cuentas.

Proyectos

- Nuevo modelo de financiamiento federal para la educación.
- Criterios de distribución del financiamiento federal a estados e instituciones.
- Mecanismos de rendición de cuentas en materia financiera.

Objetivo particular 3

Perfeccionar los mecanismos de coordinación, consulta, y participación social, asegurando la relación entre autoridades educativas estatales y federales, sistematizando la aportación de especialistas para fortalecer la toma de decisiones, y promoviendo el interés de todos los sectores de la sociedad en la educación.

Líneas de acción y metas

A. Estrechar y hacer expedita la coordinación entre autoridades educativas

- Constituir formalmente el Consejo Nacional de Autoridades Educativas, presidido por el Secretario de Educación Pública, en el que participarán las máximas autoridades educativas de cada uno de los estados de la República y del Distrito Federal.
- Reorganizar las oficinas de representación en los estados, evitando duplicaciones y destacando su carácter de enlace, en el marco de un federalismo auténtico.
- Regularizar y hacer más eficiente el funcionamiento de los mecanismos de coordinación de la educación media superior y superior que existen en el nivel nacional.

Metas

Constituir formalmente el Consejo Nacional de Autoridades Educativas en 2001.

Contar, en 2002, con una nueva estructura de las oficinas de representación de la SEP.

B. Establecer acuerdos y convenios con el magisterio nacional y su sindicato para lograr conjuntamente una buena calidad en la educación

- Construir, en coordinación con el SNTE, un sistema equitativo y eficiente, orientado a mejorar el aprendizaje en el aula y en la escuela.
- Asegurar que los legítimos derechos laborales del magisterio sean cabalmente respetados.
- Impulsar el desarrollo profesional de los maestros, propiciar un amplio reconocimiento social a su labor y garantizar que reciban el apoyo que requieren para desempeñar la importante tarea que tienen a su cargo.

Meta

Establecer un acuerdo conjunto entre la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación para mejorar la calidad de los procesos y los resultados de la educación.

C. Crear un organismo de consulta integrado por especialistas en educación

- Crear un organismo para recoger sistemáticamente la opinión de los especialistas en el campo educativo.

Meta

Poner en marcha en 2002 el organismo de consulta de especialistas.

D. Perfeccionar las estructuras de participación social en el nivel nacional

- Reestructurar el Consejo Nacional de Participación Social en Educación básica para que cumpla de manera más adecuada con su importante función.
- Crear los Consejos Consultivos de Vinculación para la Educación Media Superior y Superior, cuyo objetivo será recoger de manera sistemática la opinión de los sectores productivos y sociales para enriquecer las políticas establecidas por las autoridades e instancias responsables de coordinar la Educación Media Superior y Superior.

Metas

Reestructurar el CONAPASE y poner en marcha los nuevos organismos en 2002.

E. Promover el desarrollo de nuevas formas de participación social

- Promover formas variadas de participación en el nivel local, con ideas y experiencias frescas al respecto, y explorando estrategias en el ámbito escolar o institucional, de manera que la comunidad se involucre plenamente en el desarrollo educativo.
- Promover la construcción de formas nuevas de participación social en las escuelas, como parte de los proyectos escolares, buscando acrecentar el respeto y la confianza de los padres de familia en la escuela y en las autoridades educativas.
- Transitar del esquema de participación social fundamentalmente encaminado a la solución de insuficiencias escolares, particularmente de recursos materiales y mantenimiento de la infraestructura, a un esquema de involucramiento y colaboración para el mejoramiento de la calidad de la educación en el ámbito escolar.
- En educación media superior y superior fomentar la innovación y el intercambio de experiencias exitosas de vinculación.

La tarea de fomentar el desarrollo de formas diversas de participación social en escuelas e instituciones corresponderá a cada tipo educativo, por lo que no se incluyen metas ni proyectos.

F. Desarrollar mecanismos de información y detección de la opinión pública

- Establecer mecanismos que permitan que la sociedad cuente con información sobre los ámbitos del Sistema Educativo (escuela, localidad, municipio, estado, nación), y en especial sobre las acciones para avanzar hacia una educación de buena calidad con equidad, formando así a la opinión pública.
- Realizar reuniones de intercambio de experiencias para conocer los proyectos instrumentados por las autoridades educativas estatales y sus resultados.
- Reforzar la acción de los órganos de participación, recabar la opinión pública sobre temas educativos a través de encuestas de opinión y buscar una mayor representatividad en la detección de opiniones sobre esos asuntos.
- Establecer mecanismos para que las autoridades educativas recojan regularmente puntos de vista de quienes se dedican a estudiar temas educativos, propiciando un intercambio de criterios calificados que permita que la opinión pública esté mejor informada.
- Fortalecer el área de comunicación social, para asegurar que la opinión pública y los medios de comunicación estén objetiva y oportunamente informados sobre los temas educativos relevantes, y que a la vez, pueda recoger sistemáticamente la opinión de los ciudadanos.
- Promover que las autoridades educativas de las entidades federativas establezcan o refuercen áreas con propósitos similares.

Meta

Definir y fortalecer el área de comunicación social desde 2001, para que desarrolle sus actividades en 2002.

Proyectos

- Consejo Nacional de Autoridades Educativas.

- Órgano de especialistas en educación.
- Consejo Nacional de Participación en Educación Básica, y Organismos de Vinculación en Educación Media Superior y Superior.
- Área de información sobre educación y detección de la opinión pública al respecto.

Objetivo particular 4

Proponer la actualización del marco jurídico de la educación con el propósito de que constituya un sustento sólido, completo y funcional para la operación de un Sistema Educativo Nacional equitativo y de calidad.

Líneas de acción y metas

Como premisa fundamental de este punto debe recordarse que lo relativo a la aprobación del marco legal es facultad del Poder Legislativo Federal, por lo que la tarea del Ejecutivo consistirá en propiciar la elaboración de propuestas, buscar su enriquecimiento con aportaciones de los sectores involucrados y, en su caso, presentar las iniciativas a los representantes populares aportando la información que requieran y promoviendo los consensos necesarios para su adopción.

A. Perfeccionar la legislación federal sobre educación básica y media superior

- Manteniendo los principios del Artículo 3o. de la Constitución General de la República, actualizar la Ley General de Educación para lograr una concepción integral de la educación básica, sin la distinción entre los niveles de preescolar, primaria y secundaria heredada del pasado, que sigue marcando la operación de este tipo educativo.
- Redefinir la educación media superior a partir del cambio de su denominación por la de educación media, como un tipo con objetivos propios, elementos comunes y razonable diversificación, previendo lo necesario para que sus modalidades no den lugar a subsistemas estancos, sino que permitan el tránsito de alumnos de un subsistema a otro, así como la interacción con el mundo del trabajo y el acceso a las diversas modalidades de la educación superior.
- Proponer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a sus equivalentes en las entidades federativas, que analicen, junto con las autoridades educativas correspondientes, la problemática del Sistema Educativo.

Meta

Establecer un programa de trabajo conjunto con el Poder Legislativo en 2001.

Objetivo particular 5

Fortalecer el funcionamiento del Sistema Educativo Nacional, mediante la consolidación del sistema de evaluación, el fomento de la investigación y la innovación educativa, renovados sistemas de información e indicadores, nuevas concepciones de gestión integral y mejores mecanismos de acreditación, incorporación y revalidación.

Líneas de acción y metas

A. Consolidar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa

- Crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, cuyas funciones se articularán con las de las instancias responsables de la evaluación de la SEP y las entidades federativas.
- Crear un organismo para la evaluación de las instituciones de educación media superior.
- Promover la evaluación de todos los programas educativos que se ofrecen en el Sistema de Educación Superior.
- Fomentar la creación de organismos independientes para la acreditación de programas e instituciones en áreas diversas del conocimiento y del ejercicio profesional diversos.
- Promover la consolidación del CENEVAL, los CIEES y el COPAES.

- Promover la articulación de los diversos mecanismos de evaluación de la educación superior.
- Establecer lineamientos para asegurar la calidad de las evaluaciones mismas y su adecuada utilización y difusión, evitando que se produzcan efectos contrarios a la equidad.

Metas:

Crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación en el 2002.

Crear el organismo de evaluación para la educación media superior en 2002.

Establecer criterios relativos al uso y la difusión de la evaluación en 2002.

B. Fomentar la investigación y la innovación educativa

- Establecer mecanismos y criterios de fomento a la investigación y la innovación educativa, respetando la autonomía inherente a la actividad académica y precisando su forma de operación con intervención del órgano de consulta de especialistas. Los mecanismos serán operados por las instancias responsables de cada tipo educativo, y podrán manejar conjunta o separadamente los apoyos a la investigación y a la innovación, pero respetando siempre la especificidad de cada una.
- Establecer un mecanismo de acopio de los productos de la investigación y la innovación educativa, y adecuada difusión de sus resultados.
- Fomentar el diálogo sistemático entre investigadores y tomadores de decisiones.

Metas:

En 2002, poner en marcha los mecanismos de fomento a la investigación y la innovación, sin detrimento de las acciones que ya están en marcha, como las que se llevan a cabo en el marco del programa de Escuelas de Calidad o los apoyos del CONACyT.

En 2002 diseñar el mecanismo de acopio y difusión de productos de la investigación y la innovación, y ponerlo en operación en 2003.

Poner en marcha un mecanismo de diálogo entre investigadores y autoridades en el año 2001.

C. Fortalecer la cultura de la planeación y evaluación de los programas y proyectos educativos

- Se diseñarán e instalarán sistemas innovadores de planeación y evaluación de los procesos, proyectos, programas y políticas que ejecuta la SEP a través de las áreas centrales y los organismos paraestatales y se propondrá su aplicación en los proyectos que ejecutan las entidades federativas.
- Se transitará de una concepción de la evaluación como mecanismo de control o fiscalización a la evaluación como un medio importante para propiciar aprendizajes individuales y organizacionales.
- Se desarrollará la evaluación del impacto social de los programas y proyectos educativos.
- Se establecerá un mecanismo de gestión integral del Sistema Educativo, basado en la participación de los actores sociales involucrados en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de programas y proyectos educativos.

Meta

A partir del año 2002 se pondrá en marcha el Programa Nacional de Mejoramiento de la Gestión Educativa, para todos los tipos educativos y en todas las entidades federativas.

D. Desarrollar el Sistema Nacional de Indicadores Educativos

- Rediseñar los indicadores del Sistema Educativo Nacional, tomando en consideración por una parte el Sistema Nacional de Indicadores de la Presidencia de la República y, por otra, las nuevas realidades que enfrenta la educación y las necesidades de una gestión integral.
- Promover la construcción colectiva de indicadores que permitan medir los nuevos planteamientos de política educativa, sin menoscabo de los indicadores vigentes, que son producto de una construcción histórica y cuya continuidad permite valorar la evolución del sistema.
- Concebir el nuevo Sistema de Indicadores Educativos como el elemento que articulará e integrará los resultados del aprendizaje de los alumnos con los de la gestión de escuelas, subsistemas y el sistema educativo mismo, de manera que haya disponibilidad permanente de información relevante para la toma de decisiones en los diferentes niveles de gestión de la educación.

Meta

En 2002, renovar el Sistema Nacional de Indicadores Educativos, mediante una acción conjunta de las instancias respectivas de la SEP y el nuevo Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Tener en operación una primera versión del Sistema en 2003 y su proceso de desarrollo en los años siguientes.

E. Consolidar el Sistema Nacional de Información Educativa

- Rediseñar el Sistema Nacional de Información Educativa a partir de las necesidades de información que surjan de la revisión del Sistema Nacional de Indicadores Educativos.
- Fortalecer la implantación del Sistema Integral de Control Escolar.
- Formar un grupo integrado por todas las entidades que proporcionan información relevante para el Sistema Educativo, para proceder al rediseño del Sistema Nacional de Información.

Meta

En virtud de la importancia para la gestión, la evaluación, y la investigación educativa, el rediseño de este sistema tendrá carácter prioritario, se contará con el nuevo Sistema en el primer semestre de 2003, de manera que pueda probarse en el ciclo escolar 2003-2004, y estar en plena operación en el ciclo 2004-2005.

Proyectos

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Criterios y lineamientos sobre el uso y la difusión de la evaluación.
- Organismo para la evaluación de instituciones de educación media superior.
- Articulación y consolidación de mecanismos de evaluación de la educación superior.
- Fondos Nacionales de Fomento a la Investigación e Innovación Educativa.
- Programa Nacional de Mejoramiento de la Gestión Educativa.
- Sistema Nacional de Indicadores Educativos.
- Sistema Nacional de Información Educativa.

(Continúa en la Tercera Sección)